UNIVERSITÉ DE NANCY. — FACULTÉ DE DROIT

LES REDEVANCES MINIÈRES

AU

POINT DE VUE FISCAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE PAR

Pierre GÉRARD

L'acte public sera soutenu, le *Vendredi 17 Mars 1911*, à 4 heures du soir.

Président : M. GARNIER, Professeur.

Suffragants : MM. ROLLAND, Professeur.
SIMONNET, chargé de cours.

NANCY
A. CRÉPIN-LEBLOND, IMPRIMEUR-ÉDITEUR
21, Rue St-Dizier (Passage du Casino)

1911

UNIVERSITÉ DE NANCY. — FACULTÉ DE DROIT

LES

REDEVANCES MINIÈRES

AU

POINT DE VUE FISCAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE PAR

Pierre GÉRARD

L'acte public sera soutenu, le *Vendredi 17 Mars 1911*, à 4 heures du soir.

ACAD. LIBLBAT BIBL.

Président : M. GARNIER, Professeur.

Suffragants : MM. ROLLAND, Professeur.
SIMONNET, chargé de cours.

NANCY
A. CREPIN-LEBLOND, IMPRIMEUR-EDITEUR
21, Rue St-Dizier (Passage du Casino)

1911

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. BINET, I ✪.

Doyen honoraire : M. BLONDEL, ❋, I ✪.

Doyen honoraire et Professeur honoraire : M. LEDERLIN, ❋, I ✪.

MM. BLONDEL, ❋, I ✪, Professeur de Code civil.

BINET, I ✪, Professeur de Code civil et Chargé du Cours d'Enregistrement, Doyen.

GARNIER, I ✪, Professeur d'Économie politique et Chargé du Cours de Législation financière.

BEAUCHET, I ✪, Professeur de Procédure civile, Chargé du Cours de Procédure civile (Voies d'exécution), et Chargé du Cours de Législation et Economie coloniales.

BOURCART ✲, I ✪, Professeur de Droit commercial et Chargé d'un Cours de Droit commercial (Licence).

GAVET, I ✪, Professeur d'Histoire du Droit, Chargé du Cours d'Histoire du Droit privé, et du Cours d'Histoire du Droit et des Institutions juridiques de l'Est.

CHRÉTIEN, I ✪, Professeur de Droit international public et privé, et Chargé du Cours de Droit international public (Doctorat).

CARRÉ DE MALBERG, I ✪, Professeur de Droit public et constitutionnel et Chargé des Cours de Droit public (Licence) et de Droit public et Droit constitutionnel comparé (Doctorat).

GÉNY, I ✪, Professeur de Code civil et Chargé du Cours de Droit civil approfondi (Doctorat).

MICHON, I ✪, Professeur de Droit romain et Chargé du Cours d'Histoire du Droit public et du Cours de Pandectes.

BROCARD, A ✪, Professeur-adjoint et Chargé d'un Cours d'Economie politique (Licence), d'un Cours d'Economie politique (Doctorat) et du Cours d'Histoire des Doctrines économiques.

ROLLAND, Professeur de Droit administratif, Chargé d'un Cours de Droit administratif (Doctorat) et d'un Cours d'Eléments de Droit public et administratif (Capacité).

SENN, Professeur de Droit romain et Chargé d'un Cours de Législation industrielle (Licence).

NAST, agrégé et Chargé du Cours de Droit criminel et du Cours de Droit naturel.

SIMONNET, A ✪, Docteur en Droit, Chargé d'un Cours d'Eléments de Droit civil (Capacité).

RENARD, A ✪, Docteur en Droit, Chargé d'un Cours d'Eléments de Droit civil (Capacité).

MELIN, A ✪, Docteur en Droit, Chargé du Cours de Science sociale.

ROVEL, I ✪, Docteur en Droit, Secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

A MA MÈRE

P. G.

Féraud-Giraud. — Code des mines et des mineurs, 1887.

De Fooz. — Points fondamentaux de la législation des mines et minières, 1858.

Fuzier-Hermann. — Répertoire général alphabétique de droit français, 1898, v° Mines.

Gomel. — Des projets de réforme de la législation sur les mines.

Houillères françaises (Comité central des). — Notes circulaires, 1908-1909.

Journal officiel. — Chambre et Sénat (Débats et documents parlementaires, 1877, 1884, 1886, 1889, 1894, 1900, 1901, 1908, 1910.

Krug-Basse. — De la propriété des mines.

Lame-Fleury. — Texte annoté de la loi du 21 avril 1810 (1857).

— De la législation minérale sous l'ancienne monarchie (1857).

Laur. — Proposition de loi sur les mines, 1886.

Locré. — Législation sur les mines et sur les expropriations pour cause d'utilité publique.

Naudier. — Traité théorique et pratique sur la législation et sur la jurisprudence des mines, 1877.

Peyret-Lallier. — Législation des mines.

Pandectes françaises. — 1903, v° Mines.

Rapports de chambres de commerce. — Lyon, Aubenaz, Aurillac, Marseille, 1909-1910.

De Récy. — La propriété des mines (Revue des Deux Mondes, 1er et 15 décembre 1889).

Revue de la législation des mines, 1887. — La redevance proportionnelle (L. de Sancy).

Rey. — Loi du 21 avril 1810.

Sénéchal. — Les mines devant le fisc, 1907, Paris.

Weiss. — L'exploitation des mines par l'État, 1901, Paris.

LES

REDEVANCES MINIÈRES

AU POINT DE VUE FISCAL

Fortement établie par la loi du 21 avril 1810, qui lui assure les mêmes avantages qu'à la propriété foncière, l'Industrie minière s'est progressivement et intensivement développée en France. Mais depuis de nombreuses années la question des mines n'a cessé d'être à l'ordre du jour, et sitôt que « l'attention distraite ou lassée s'en détourne, il surgit quelque incident nouveau pour la ramener au premier plan (1) ».

De nombreuses critiques se sont élevées contre la loi organique sur les mines, surtout contre « le soi-disant monopole » qu'elle institue, et l'écho de ces réclamations, formulées par nombre d'hommes politiques et de publicistes « s'est traduit au Parlement par de multiples propositions, tendant à modifier la loi fondamentale qui régit l'institution de la propriété minière (2) ».

A l'époque actuelle les discussions s'engagent de plus en plus pressantes sur la question de la réforme minière, les critiques adressées à la loi organique de 1810

---

(1) De Récy. — Revue des Deux Mondes, 1887, p. 568.
(2) Thèse Paul Weiss. p. 3.

se font plus nombreuses et plus acerbes ; il nous a donc paru intéressant d'aborder cette question du problème qui met aux prises avec tant de violence l'État et les concessionnaires, et d'étudier plus spécialement parmi les nombreux projets élaborés au cours du XIXe siècle ceux qui ont trait aux redevances minières dues à l'État par les exploitants de mines.

La question que nous voulons traiter est loin d'être nouvelles certes, et en ce qui concerne notre étude sur la redevance fixe et la redevance proportionnelle, telles qu'elles furent instituées par la loi du 21 avril 1810, force nous a été de nous inspirer de nombreux auteurs dont l'érudition ne saurait être suspectée.

Pour la bonne intelligence des projets Caillaux et Cochery et plus particulièrement de la loi de Finances du 8 avril 1910, dont l'article 4 apporte une radicale modification à la question des redevances fiscales, notre jugement jeune encore a dû recourir à l'expérience et à la technique d'hommes plus compétents.

C'est pour nous un devoir de reconnaissance que d'adresser nos respectueux remerciements à tous ceux qui ont bien voulu nous prodiguer leurs conseils éclairés.

Après un historique de la redevance à Athènes, à Rome et dans l'ancienne France, nous exposerons le système inauguré par la loi du 21 avril 1810 ainsi que les détails de son application réglés par le décret du 6 mai 1811 et par nombre d'autres décrets ou décisions ministérielles.

Nous étudierons les différents projets qui tendent à modifier le système en vigueur et enfin la loi du 8 avril 1910 portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'exercice 1910, dont l'article 4 se substitue intégralement aux articles 34 et suivants de la loi du 21 avril 1810.

INTRODUCTION

Dans presque toutes les législations, depuis les époques les plus reculées la propriété des mines a été grevée de redevances envers l'État.

La mine, en raison de sa situation tout à fait spéciale qui la différencie nettement de la propriété superficiaire, devait nécessairement faire l'objet d'une législation spéciale. Et tandis que la propriété foncière se justifie par l'occupation, que l'on peut considérer le travail du premier occupant comme ayant suffi à créer la propriété agricole, il était impossible de donner à la propriété des mines ce même fondement. On ne peut admettre en effet qu'à l'origine des sociétés celui qui occupa le premier une portion du sol devînt par la même occasion propriétaire de la mine qu'il ne savait pas exister dans le sous-sol, et que par la suite il pût en transmettre la propriété à ses descendants.

La propriété des mines étant distincte de celle du sol, qui donc l'allait distribuer au mieux de l'intérêt général ?

L'État nécessairement devait intervenir et se trouvait être le dispensateur naturel de ce bien social. Ainsi prit naissance, dès la plus haute antiquité, la théorie du

droit régalien ; sous l'empire de ce droit reconnu à l'État, il était fort simple d'établir le principe d'une redevance sur les mines. « Le souverain qui représente l'État y a un droit en tant que propriétaire, les mines étant assimilées à tout autre bien dépendant de son domaine (1). »

Chez presque tous les peuples, en effet, on a reconnu que les mines étaient un bien social et devaient faire partie du domaine de l'État.

Ce n'est qu'en vertu d'un acte du souverain qui en dispose au nom de la société que la mine peut être concédée et entrer dans le domaine des particuliers ; mais l'État devra sans cesse veiller à ce que l'exploitation soit menée au mieux de l'intérêt général.

Nous étudierons comment la redevance qui tout d'abord n'est qu'un impôt perçu en vertu du droit de propriété a subi des évolutions successives pour enfin apparaître dans l'esprit des législateurs de 1810, malgré que ceux-ci ne fussent pas encore dégagés entièrement des traditions de droit régalien en matière de redevances sur les mines, comme une dette envers l'État, comme une « prime d'assurance » que les exploitants paient à l'État pour prix de sa surveillance et de sa défense « contre tous les obstacles sociaux et économiques qui tendraient à compromettre les progrès et le développement de leurs exploitations (2) ».

L'établissement de l'impôt spécial sur les mines est fort ancien.

En Grèce. — Il existait déjà en Grèce où les mines

---

(1) Dalloz. — De la propriété des mines, tome 2, chap. 6, 2e partie.

(2) Dalloz — De la propriété des mines, tome 2, chap. 6, 2e partie.

étaient déclarées propriété de la République et étaient vendues par elle à perpétuité. Ces ventes étaient faites moyennant un prix versé directement à la caisse publique, et une redevance annuelle du 1/24 du produit (1). Le droit de l'État sur les mines était si absolu à Athènes, que, si l'acheteur d'une mine ne versait pas scrupuleusement ces sommes, la concession faisait retour au fisc et était vendue par lui à l'encan (2). Cette redevance annuelle recevait des affectations spéciales et Regnaud d'Épercy dans son rapport à l'Assemblée constituante (20 mars 1791) cite le fait qu'au siècle de Thémistocle et d'Aristide, l'État Athénien avait décidé « que le produit des mines serait consacré à la construction des vaisseaux de la République ».

A Rome. — C'est l'ancienne doctrine du droit absolu des propriétaires sur les produits des mines qui a tout d'abord prévalu, et un texte du Digeste nous enseigne que « les mines font partie intégrante du sol », accessorium sequitur principale, et que « le propriétaire de la surface est propriétaire des mines situées dans son fond ».

Sous la République et sous les premiers Empereurs, le maître de la surface avait donc un droit absolu de propriété sur toutes les matières métalliques que renfermait son tréfonds ; celles-ci étaient considérées comme des fruits du sol et « les mines d'or ou d'argent ou de tout autre métal trouvé dans un fonds étaient

---

(1) Blavier. — Jurisprudence générale des mines en Allemagne, tome I (préface).

(2) Peyret-Lallier. — Législation des mines, tome 1, p. 6.

regardées comme les produits du terrain » (1) que le propriétaire pouvait exploiter avec la liberté la plus absolue. Néanmoins à cette époque déjà, l'État percevait un impôt spécial sur le produit des mines et plusieurs textes des Pandectes en font mention (2). Cependant peu à peu le droit civil évolua et sans être encore absolu, la théorie du droit régalien se fit jour. Ce n'est que sous les Empereurs, vers l'époque où apparaissent les Codes Théodosien et Justinien (3), que l'impôt spécial sur les mines se dégage nettement quant à son principe et peut être rattaché par le législateur au droit de propriété du souverain sur les mines. C'est ce qui résulte des lois rapportées au titre 6, livre 2, du Code Justinien « de Metallariis et Metallis et Procuratoribus Metallorum » qui fixent le droit du fisc sur les produits des mines à huit scrupules par once avec obligation pour l'exploitant de vendre le surplus des produits au gouvernement (première loi) (4) et règlent en outre au 1/10 des substances extraites le droit du souverain et la redevance de l'exploitant qui moyennant cette double dîme devient propriétaire et peut faire toutes les fouilles et exploitations qu'il lui plaira (5).

« Ainsi, nous fait remarquer le jurisconsulte Merlin,

---

1) Digeste, livre 24, titre 3, loi 7, § 14 (Cf. Fieffé-Lacroix. La clef des lois romaines, v° Mines, t. 2, p. 72).

(2) Pandectes. De Verb. signif., loi 7, § 1.
De public. et Vestig., loi 7, § 7.

(3) Code Théodosien. De Metalliis et Metallariis. Livre 10, titre 19. Code Justinien. De Metallariis et Metallis et Procuratoribus metallorum. Livre XI, titre VI,

(4) Dupont. — Traité de jurisprudence des mines (t. I, p. 8).

(5) Constitution des Empereurs Gratien, Valentinien, et Théodose à Constantinople, le 4 des Calendes de septembre 382.

dans le dernier état des lois romaines, la propriété des particuliers sur les mines est constante ; le droit domanial du 1/10 sur leurs produits, le droit de police sur leurs exploitations, telles sont les seules restrictions que cette propriété ait essuyé de la part des Empereurs (1). » Mais les Empereurs ne se sont pas contentés d'établir sur les mines au profit du fisc un impôt analogue à celui qui pesait sur la propriété foncière et peu à peu ils ont, en vertu de leur droit de souveraineté, déterminé la part du propriétaire superficiaire sur les produits de la mine, au cas où celle-ci serait exploitée par un autre que lui ; ce faisant, ils ont abandonné l'ancienne doctrine du droit absolu des propriétaires sur le tréfonds ; ils ont inauguré le droit régalien, et ont donné pour caractère tranché à l'impôt sur les mines d'être la manifestation de ce droit.

Dans l'ancienne France. — Notre ancien droit français conserva l'impôt spécial sur les mines et le capitulaire « de Villis » montre que le roi était intéressé à l'exploitation des mines, car Charlemagne prescrit qu'on lui en rende compte.

On possède peu de documents d'ailleurs sur l'exercice du droit des mines sous les rois Mérovingiens ; cependant, nous trouvons dès 635 dans une charte de Dagobert la manifestation d'un quasi-droit régalien en ce qui concerne la levée d'un tribut sur les mines. Dagobert abandonne pour la couverture de l'église de Saint-Denis 8.000 livres de plomb à prendre tous les deux ans « sur la portion de plomb à lui due par les extracteurs de ce métal (2) ».

---

(1) Questions de droit, v° Mines, t. V, p. 446, 5e édition (Dupont, id.)

(2) Merlin. — Questions de droit, v° Mines ; Migneron. — Annales des Mines, 3e série, t. III, p. 636.

Nous ne saurions toutefois prétendre, sur le vu de ces documents, que les mines devaient être regardées comme des propriétés royales ; Regnaud d'Epercy cependant affirme que « toute notre législation, à dater de la première race de nos rois jusqu'à nos jours, nous présente les mines comme des propriétés royales (1). Mais il semble plutôt que l'exploitation des mines était libre tout d'abord et que le droit de percevoir des redevances pour les rois trouvait sa justification dans leur droit de souveraineté.

Ce n'est que dans les ordonnances de 1413 que, pour la première fois, les rois de France revendiquent pour leur souveraineté royale la propriété minière : « Esquelles mines, dit l'ordonnance de Charles VI du 30 mai 1413, nous avons et devons avoir tant à cause de notre majesté royale comme autrement la dixième partie purifiée de tous métaux qui en icelles mines est ouvrée et mise au clair (2) ».

Nous retrouvons une nouvelle affirmation du droit régalien quant à l'impôt sur les mines dans une ordonnance du 28 août 1413 prescrivant l'ouverture de puits dans la sénéchaussée de Lyon « à cause de la dixième partie que nous y prenons et avons cause de prendre de notre droit ».

Toutes ces ordonnances ne prescrivent la levée de l'impôt que sur les métaux, et ce ne sera que sous le règne de Henri II que la houille sera soumise à ce tribut du dixième.

---

(1) Procès-verbal de l'Assemblée nationale, t. XLIX, p. 596.

(2) Lamé-Fleury. — De la législation minérale sous l'ancienne monarchie, p. 2.

Le roi de France exerce donc le droit régalien, en ce qui concerne la levée d'un cens, sur toutes les mines du royaume et ce à l'exclusion de tout autre. Par voie de conséquence, il peut seul autoriser l'ouverture et l'exploitation des mines. Le roi Charles VII accordait cette autorisation sur la double condition de lui payer son 1/10 franchement et d'indemniser le propriétaire de la surface.

Par lettres patentes données à Dun-le-Roi le 1er juillet 1437, Charles VII confirme les ordonnances de 1413 et affirme à nouveau « qu'au roi seul appartient la dixième partie métallique tirée des mines après qu'elle a été purifiée ».

En 1471, Louis XI par l'ordonnance de Montil-les-Tours « sur l'exploitation des mines du royaume » précise le droit de recherche et d'exploitation. Désormais le souverain seul octroyera les concessions avec droit reconnu en faveur du propriétaire superficiaire ; à son défaut le roi concédera selon son bon plaisir, sous la double condition de payer une indemnité au propriétaire du sol et 1/10 des produits au trésor royal.

Cependant, dans l'ancien droit, l'impôt du 1/10 ne fut point toujours versé au trésor royal et, à certaines époques, il fut affecté aux dépenses de l'Administration des mines ou abandonné en récompense de loyaux services. C'est ainsi que Louis XI abandonne son droit au 1/10 pour douze ans « au profit dudit Général Maître et visiteur des dites mines pour ses gages, salaires, voyages, et dépenses qu'il y faudra faire (1) ».

---

(1) Lamé-Fleury. — De la législation minérale sous l'ancienne monarchie, p. 17.

Les successeurs de Louis XI consentirent également des remises temporaires, tout en se préoccupant beaucoup de maintenir le principe de leur droit au 1 10. C'est ainsi que Henri II par lettres de permission en date du 30 septembre 1548 octroye au sieur Jean-François de La Rocque, seigneur de Roberval, le droit d'ouvrir « toutes mines en ce royaume de France et ce pour une durée de neuf ans », et l'affranchit de l'impôt.

En 1552, des lettres patentes étendent aux seigneurs hauts-justiciers le privilège reconnu au seigneur de Roberval et vont même jusqu'à leur consentir un droit sur les mines.

Cependant les principes de droit régalien semblent faiblir vers cette époque, et le roi Charles IX, à la suite de tentatives d'indépendance et de contestation de son droit de lever l'impôt sur les mines de la part de ces seigneurs privilégiés, doit rappeler en 1563 « que le droit du 1 10 lui appartient par droit de souveraineté sur les mines ».

Peu après, dans un édit en date de 1597 sur les mines, Henri IV révoque les avantages fait antérieurement, exige le droit du 1 10, décide que pour l'avenir il n'en sera plus fait remise et crée dans cette intention une sorte d'administration des mines. A côté du Grand Maître Superintendant et Réformateur général, en effet, on instituait « douze lieutenants particuliers, qui seront dits et nommés Lieutenants provinciaux du dit Grand Maître,.. un contrôleur d'icelles (mines) en titre d'office pour tenir le registre et contrôle des dites mines... et des derniers de nos dits droits ; et pareillement un Receveur Général pour faire la recette générale de tous nos dits droits... »

Cet édit de 1597 inaugurait un régime nouveau et créait

véritablement une effective administration des mines.

Plus tard les rois de France encouragent à nouveau les exploitations minières par la remise fréquente qu'ils font de leur droit de prélèvement, et Henri IV, dans l'édit de juin 1601, confirmant les règlements de ses prédécesseurs en ce qui concerne le droit de décime régale appliquée aux mines, « droit, dit-il, nous appartenant à cause de notre souveraineté, inséparable d'icelle », octroye des exemptions pour certaines substances. « Lesquelles mines, pour certaines et bonnes et grandes considérations, nous en avons excepté et exceptons en faveur de la noblesse et pour gratifier et encourager nos bons sujets propriétaires des lieux (1). »

C'est de cette époque que date l'exemption de l'impôt spécial pour les substances minérales rangées aujourd'hui dans la classe des carrières.

Un édit de Louis XV de 1739 portant réglementation pour les minières et carrières rappelle que, conformément à l'édit de 1601, les rois demeurent « maintenus et conservés dans la possession et jouissance en toute souveraineté du droit royal du 1/10, franc et quitte, pur et affiné sur les métaux et matières provenant des mines... » Cet édit toutefois, prenant en considération les dépenses extraordinaires qu'avaient dû faire les premiers concessionnaires, leur remettait jusqu'au premier janvier 1740 tout ce qu'ils pouvaient devoir pour le passé « du dit droit du 1/10 », et, à compter du 1er janvier 1740, modérait pour une durée de quarante années le droit au 1/40 du produit, à la condition

(1) Lamé-Fleury. — De la législation minérale sous l'ancienne monarchie, p. 78.

cependant que les concessionnaires enverraient tous les trois mois au Contrôleur Général un état de leur exploitation. Toujours dans un but d'encouragement à l'extraction, un arrêt du Conseil du Roi du 19 mars 1783, affranchissait sous certaines conditions les concessionnaires des redevances annuelles à eux imposées par les lettres de concession.

C'est donc au droit romain qu'il nous faut remonter pour trouver l'origine de l'impôt spécial sur les mines qui en France conserva le caractère de droit régalien jusqu'en 1789.

La loi du 28 juillet 1791 ne contenait aucune disposition relative à l'impôt spécial sur les concessions de mines, et Regnault de Saint-Jean-d'Angely avait justement conclu de ce silence qu'aucune redevance n'était dûe à l'État par les exploitants (1).

Une instruction ministérielle du 18 messidor an X ayant émis l'opinion que les concessionnaires devaient payer les anciennes taxes comme par le passé, celles-ci n'ayant pas été abrogées expressément par la loi de 1791, le Conseil d'État, par un avis du 8 thermidor an X (28 juillet 1802), approuvé par le Premier Consul, décida qu'on ne pouvait sans effet rétroactif exiger aucun impôt des concessionnaires en vertu de la loi de 1791. Toutefois, rien n'empêchait de les imposer pour l'avenir, et d'exiger d'eux une rétribution au profit de la République, « rétribution dont il appartenait au ministre de l'Intérieur de fixer les bases essentielles variables selon les circonstances ».

---

(1) Locré. — Législation sur les mines. Exposé des motifs de la loi de 1810.

Deux décrets impériaux des 19 octobre 1806 et 1808 frappèrent d'une redevance fixe et mensuelle les concessions déjà existantes du département de l'Ourthe, afin de créer les fonds nécessaires à leur surveillance et à leur amélioration (1). Ces décrets n'ont d'ailleurs qu'un intérêt historique et furent abrogés par les articles 34 et suivants de la loi du 21 avril 1810.

Après avoir jeté ce rapide coup d'œil sur l'histoire et l'évolution des anciennes redevances nous sommes maintenant amenés à étudier dans le détail le régime de la loi de 1810 qui inaugure un nouveau système de redevances.

---

(1) Bury, t. I, n° 387.

PREMIÈRE PARTIE

En France, le régime des mines est réglé par la loi du 21 avril 1810.

En 1806, lors de la présentation au Conseil d'État du projet de loi, le comte Fourcroy rappelait le principe déjà posé par la loi de 1791, que « les mines sont à la disposition de la Nation et ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'un acte du pouvoir exécutif ». Ce projet fut vivement critiqué par Napoléon, car « les mines, disait-il, sont comme les autres biens susceptibles de tous les droits que donne la propriété..... ces sortes de propriétés doivent être régies par des lois particulières et ceux-là seuls peuvent s'en prétendre propriétaires à qui la loi défère cette qualité. Au delà, la propriété des mines doit rentrer dans le droit commun (1) ».

L'idée de l'Empereur était que les mines devaient être considérées comme des propriétés analogues à la propriété foncière, mais sur lesquelles l'État devait conserver une certaine surveillance. Après plusieurs ré-

(1) Locré. — Législation sur les mines.

dactions successives, le comte Regnaud de Saint-Jean-d'Angely présenta au corps législatif un projet qui, le 21 avril 1810, fut voté à la majorité de 232 voix contre 11.

La loi du 21 avril 1810 semble faire revivre au profit de l'État dans une certaine mesure l'exercice du droit régalien. L'État, en effet, est chargé de *concéder* la propriété minière ; le Gouvernement cède la mine à qui il veut, et dorénavant les mines ne pourront être exploitées qu'en vertu d'un acte de concession délibéré en Conseil d'État. Cet acte de concession liquide les droits des propriétaires du sol et a pour principal effet de conférer aux bénéficiaires la propriété perpétuelle de la mine qui devient ainsi une propriété nouvelle et distincte de celle de la surface. En échange de cette libéralité l'État se réserve le droit :

1° De surveiller les opérations du concessionnaire dans l'intérêt de l'ordre public ;

2° De percevoir des redevances.

Notre étude, que seule intéresse la question des redevances, ne portera en conséquence que sur cette seconde prérogative. Le législateur de 1810 a voulu faire des mines de véritables propriétés immobilières. Il pouvait donc sembler normal de les soumettre purement et simplement aux impôts qui grèvent la propriété foncière. Ceci permettrait d'avoir ainsi un impôt de répartition s'appliquant à toutes les mines, et l'on ne connaîtrait pas des difficultés d'évaluation de la redevance proportionnelle (1).

Toutefois l'application aux exploitations minières, des

---

(1) Sénéchal. — Les mines devant le Fisc, p. 43.

règles établies par la loi du 3 frimaire an VII, fixant les règles à suivre en matière de contribution foncière, eût présenté tant de difficultés que nous devons y voir la justification des impôts spéciaux sur les mines. Il était naturel d'ailleurs que le législateur, qui voulait faire de la mine une propriété immobilière *sui generis*, imaginât pour elle « un impôt *sui generis* », et puisque l'article 32 exemptait les exploitants de la patente, précisément pour cette raison que « la concession de mine crée au profit du concessionnaire une propriété nouvelle distincte du sol » et que l'exploitation de cette propriété est un « acte civil et non un acte de commerce », qu'en un mot le concessionnaire est « propriétaire et non commerçant », il fallait frapper la mine de redevances spéciales (1).

L'application d'un tel impôt présentait de grosses difficultés en raison même de l'inégalité des conditions de production qui sont plus défavorables pour l'exploitant de mines que pour le propriétaire foncier.

Quoi qu'il en soit, l'idée d'une perception d'un impôt au profit de l'État se justifierait fort bien, cela au point de vue même des principes généraux qui régissent en France la propriété. La mine en effet n'a de valeur qu'en raison du milieu économique et social où elle se trouve placée ; il était donc juste que le concessionnaire qui en bénéficiait fût redevable au regard de la nation des avantages que celle-ci avait contribué à lui procurer. Mais, comme il est reconnu que tout impôt qui pèse sur l'industrie est beaucoup plus nuisible qu'utile, et justement à cause de la situation très spéciale du

(1) Troplong, — Contrat de sociétés, n° 326.

concessionnaire qui pour exploiter doit disposer de forces et de capitaux considérables, il était nécessaire pour l'intérêt général de rendre cet impôt aussi modique que possible pour ne pas paralyser les anciennes exploitations, et n'être point un obstacle à ce qu'il pût s'en établir de nouvelles (1).

Lors des discussions de la loi du 21 avril 1810 l'établissement d'un impôt spécial sur les mines fut admis sans difficulté. Seule, la création de deux redevances pouvait étonner, mais nous en trouvons l'explication dans l'étude des travaux préparatoires.

Quelle base et quelle organisation, en effet, donner à l'impôt minier? On discuta beaucoup sur le point de savoir laquelle était préférable d'une redevance fixe ou d'une redevance proportionnelle. La redevance fixe devait éviter toute immixtion des agents du Trésor dans les affaires des exploitants, et empêcher ceux-ci de réclamer une concession trop étendue. Mais, ainsi que le faisaient observer les adversaires de ce système, la redevance fixe proportionnée à l'étendue de la concession pouvait fort bien n'être pas en rapport avec les produits de la mine et se trouverait être souvent une charge trop lourde quand le terrain serait pauvre, trop faible quand le minerai serait abondant.

Il semblait donc préférable dans un intérêt de justice et d'égalité de proportionner cette redevance à la quotité des produits (2).

---

(1) Rapport par M. le comte Stanislas de Girardin au Corps législatif du 21 avril 1810 — Locré, Éléments du Commentaire, n° 22.

(2) Locré. — Législation sur les mines, édition 1828, séances du 8 avril 1809, p. 67 ; 27 juin 1809, p. 122 ; 3 février 1810, p. 290 ; 13 février 1810, p. 322.

Pour concilier toutes les opinions, on finit par admettre le principe des deux redevances qui trouve son expression dans l'article 33 de la loi de 1810 ainsi conçu : « Article 33. — Les propriétaires de mines sont tenus de payer à l'État une redevance fixe et une redevance proportionnelle au produit de l'extraction. »

Les articles 40 et 41 de la loi déclaraient en outre abolies toutes « les anciennes taxes dues à l'État en vertu de lois ou règlements de l'ancienne monarchie, ou en vertu d'anciennes concessions (1) ».

Il convient de remarquer que la loi de 1810 n'a posé que des principes généraux, et qu'en ce qui concerne leur application la matière est régie par les décrets du 6 mai 1811, 11 février 1874, et 8 septembre 1899. Les détails ont en outre fait l'objet de nombreuses circulaires ministérielles générales ou spéciales (2).

Nous allons maintenant étudier dans le détail la loi de 1810; nous envisagerons successivement la redevance fixe et la redevance proportionnelle que nous étudierons sous le point de vue de la nature juridique, de l'assiette et enfin du recouvrement.

---

(1) Biot, page 141.

(2) Aguillon — Législation des mines en France, page 377.

CHAPITRE PREMIER

La redevance fixe

Tout concessionnaire de mine est tenu de payer à l'État une redevance fixe annuelle. Cet impôt, suivant l'article 34 de la loi de 1810, est fixé à 10 francs par kilomètre carré soit 0 fr. 10 par hectare auquel vient s'ajouter le centime additionnel imposé par l'article 36 qui contribue à former un fonds de non-valeur destiné à dégrever les mines qui éprouveraient des accidents.

Dans l'esprit des législateurs, l'établissement de cette redevance devait avoir pour avantage de déterminer et de conserver les limites des mines, en obligeant les concessionnaires à ne point demander de concessions trop étendues et à ne rechercher que ce qui était véritablement utile et nécessaire à leurs travaux. Mais il convient de noter combien la taxation de 0 fr. 10 par hectare était minime et combien il était à craindre qu'elle fût inefficace pour empêcher les exploitants de réclamer des étendues considérables. On ne reculera pas, en effet, devant une redevance de 10 fr., 20 fr. ou 30 fr. pour obtenir si on peut un vaste périmètre (1). D'ailleurs la

(1) Bury. — Traité sur la législation des mines, t. I, p. 244.

facilité que présentaient l'établissement et la perception de cette redevance plaidait en faveur de son maintien.

Nous trouvons l'explication du faible taux de la redevance fixe dans le rapport de Stanislas de Girardin au Corps législatif (séance du 21 avril 1810). « S'il est juste, nous dit-il, que les propriétaires de mines paient une redevance à titre de propriétaires, il est nécessaire pour l'intérêt général qu'elle soit extrêmement modique, car si elle était considérable, elle paralyserait ou anéantirait bientôt les anciennes exploitations et serait un obstacle à ce qu'il puisse s'en établir de nouvelles... L'exploitation des mines doit être encouragée car leurs productions sont incontestablement une richesse de plus pour la nation et une dépense de moins, puisqu'il faudrait acheter à l'étranger de quoi subvenir aux besoins de la Société et des Manufactures. »

La redevance fixe était perçue seulement pour couvrir les dépenses de l'Administration, et il semble que la modicité du taux adopté n'était que la manifestation du désir du législateur d'encourager les exploitations naissantes et de favoriser le développement de l'Industrie minière.

En général, la redevance fixe fut trouvée trop minime et à diverses reprises de vives critiques furent portées contre elle à la tribune parlementaire. Dans certaines contrées, en effet, elle ne grève la production que de 1/1000e par tonne (1). Depuis ces dernières années notamment les griefs se sont précisés, et, à maintes reprises on a réclamé une élévation du taux de cette redevance. En 1874 déjà, dans un rapport à la Commission

(1) Féraud-Giraud, tome I, no 396.

parlementaire, M. de Marcère (1), se faisant l'interprète de plusieurs ingénieurs, réclamait une augmentation progressive de la redevance fixe « qui stimulerait l'énergie des concessionnaires et les forcerait à exploiter ou à renoncer à leur concession ». Le Gouvernement s'est lui-même occupé de la question et a déposé devant le Parlement divers projets que nous étudierons ultérieurement.

I

PRINCIPE ET NATURE JURIDIQUE DE LA REDEVANCE FIXE

Telle qu'elle est instituée par l'article 34-§ 1, la redevance fixe semble être à la mine ce que l'impôt foncier est à la propriété territoriale. Lors des discussions du projet sur les mines devant le Conseil d'État, Napoléon à maintes reprises avait manifesté son désir de voir assimiler la propriété des mines à la propriété superficiaire. Il était juste en conséquence que, comme toute propriété, la mine fût soumise à une contribution fixe calculée sur l'étendue du périmètre.

Des polémiques se sont élevées sur la nature juridique de la redevance fixe et notamment sur la question de savoir s'il fallait la considérer comme une contribution.

D'après la définition même de la loi de 1810, la rede-

(1) Rapport de M. de Marcère, 16 août 1874. Journal officiel.

vance fixe se perçoit sur la propriété ; elle reste due tant que subsiste cette propriété, cela sans que l'exploitation soit prise en considération. La cessation des travaux, l'abandon même de la mine ne suffiraient pas à libérer l'exploitant du paiement de cette redevance.

En cela, il semble bien que la redevance fixe présente des analogies certaines avec l'impôt foncier, puisque comme lui elle ne touche que la propriété et reste indifférente à l'extraction. Mais, malgré cette similitude, nous ne saurions accorder à la redevance fixe le caractère d'une contribution. Il y a, en effet, entre elle et l'impôt foncier une différence de principe absolue ; tandis que la contribution foncière est fixée chaque année par la loi de finances, le taux de la redevance fixe reste invariablement déterminé par l'article 34 de la loi du 21 avril 1810 (1). D'ailleurs, l'article 35 semble lui refuser le caractère d'une contribution puisqu'il n'emploie ce terme que seulement à propos de la redevance proportionnelle. Par voie de conséquence, on pouvait penser à juste titre que, n'étant pas fixée par le budget, la redevance fixe ne pouvait servir de base à la perception de centimes additionnels, tel était du moins l'avis de plusieurs auteurs. La Cour de cassation rendit en ce sens l'arrêt du 14 juin 1830 qui décidait que « la redevance fixe n'était pas comme la redevance proportionnelle une contribution directe et ne pouvait point compter pour le calcul du cens électoral (2) ».

L'opinion contraire a prévalu. Déjà le décret du 6 mai 1811 avait imposé à la redevance fixe les dix centi-

---

(1) Biot, p. 142.
(2) Sirey, 1830.1.207.

mes additionnels pour fonds de non-valeurs. Le Comité des Finances du Conseil d'État émettait encore le 5 janvier 1831 l'avis que, si la redevance fixe n'était pas une véritable contribution, le législateur avait du moins voulu « l'assimiler dans la mesure du possible aux contributions imposées sur propriété foncière », et qu'il y avait lieu de la faire rentrer dans la catégorie des taxes assimilées au contributions directes pour l'assitete et le recouvrement (1).

II

BASE DE LA REDEVANCE FIXE

La redevance fixe se perçoit sur toutes les concessions instituées dans un même terrain, qu'elles appartiennent au même concessionnaire, ou à des concessionnaires différents (2).

Elle reste due tant que celles-ci existent. Le conces-

---

(1) Aguillon, p. 377, t. 1, n° 420.

Les arrêts du Conseil d'Etat des 15 juillet 1853 (D. P. 54-3-37) et 29 mai 1874 (D. P. 75-3-44 , ont assimilé en ce qui concerne les règles d'imposition d'assiette, de perception, de recouvrement et de réclamation la redevance fixe et la redevance proportionnelle. (Aguillon, n° 424, t. 1, p. 379).

(2) C'est là une des conséquences de notre système minier, car en France les concessions ont toujours été accordées par plans verticaux et non par couches de gite minéral comme en Belgique. Il semblait que si dans une section verticale de terrain se trouvaient plusieurs couches minérales différentes, formant l'objet de plusieurs concessions, la redevance fixe dût être répartie entre les divers concessionnaires. Ainsi pensait la commission du Corps législatif, mais le Conseil d'État décida que chaque concessionnaire devait payer la redevance. (Locré, titre XVII, p. 15.)

sionnaire ne pourra pas s'en exonérer même en abandonnant la mine et en sera tenu tant que en fait il restera propriétaire, tant que sa renonciation n'aura pas reçu une confirmation du fait de l'administration. On pourrait quelque peu s'étonner de cette dérogation au droit commun à l'encontre du concessionnaire de mines, et se demander pour quelle raison le concessionnaire, qui veut renoncer à sa concession, doit subir la sanction du Gouvernement, alors que la loi de 1810 assimile la mine à la propriété du sol, et pourquoi il ne peut, comme tout propriétaire, renoncer purement ou simplement sans qu'une validation quelconque soit nécessaire. On a répondu que les concessions de mines étaient la résultante d'un « contrat intervenu entre le Gouvernement qui les a octroyées et le concessionnaire auquel elles ont été consenties », qu'elles ne pouvaient en conséquence être anéanties que par l'accord des deux parties cocontractantes, et non par l'une d'elles seulement.

Il ne nous est pas loisible de discuter ici la valeur de cette argumentation et de rechercher si le décret de concession est bien un contrat. Au cas cependant où on devrait le considérer comme tel, pourquoi donner la prépondérance à l'État ? Delebecque pense qu'une simple signification de volonté du concessionnaire au Gouvernement et aux agents administratifs qui le représentent devrait suffire (1). La loi de 1810 est muette sur cette question et rien ne justifie légalement les formalités de la renonciation à une concession qui sont les mêmes que celles qui ont précédé son institution.

Quant au concessionnaire dont la renonciation aura

---

(1) Delebecque, t. II, n° 957.

été acceptée, il sera désormais affranchi du paiement de la redevance fixe, parce que cette acceptation aura pour effet de lui retirer la propriété de la mine qui « redevient concessible entre les mains de l'État, comme si jamais elle n'avait été concédée ».

III

RECOUVREMENT (1)

En ce qui concerne le recouvrement de la redevance fixe, l'article 1er du décret du 6 mai 1811 prescrit à chaque préfet de faire dresser par l'Ingénieur des Mines un tableau des exploitations concédées existant dans son département.

Ce tableau, qui devra énoncer les noms et la désignation des mines, leur situation, les noms, professions et demeures des concessionnaires, la désignation et les dates des titres de concessions, leur étendue exprimée en kilomètres carrés jusqu'à 2 décimales, et la somme à percevoir (2), sera arrêté par le préfet et servira de matrice de rôle. Chaque année elle subira les modifications rendues nécessaires par les réductions ou augmentations de propriété survenues en vertu de décisions légales.

---

(1) Arrêt du Conseil d'État, 29 mai 1874, assimile la redevance fixe à la contribution foncière pour la perception et le jugement des réclamations.

(2) Articles 1er et 2 du décret de 1811.

C'est d'après ce tableau que le directeur des Contributions directes dressera annuellement les rôles de la redevance fixe. En suite de ce travail préparatoire, le recouvrement sera effectué par le percepteur des contributions de la commune où est située la mine. Toutefois, si celle-ci se trouve située sur le territoire de plusieurs communes, ce sera le percepteur de celle où sont situés les bâtiments de direction qui sera chargé d'opérer ce recouvrement (1).

---

(1) Décret de 1811, titre V.

CHAPITRE II

La redevance proportionnelle

La redevance proportionnelle est beaucoup plus importante que la redevance fixe et doit être considérée comme « le véritable impôt des mines ». Elle est chaque année établie d'après le produit net de l'exploitation. Les articles 33, 34, 35, 37 la définissent « une contribution annuelle à laquelle les mines seront assujetties sur les produits, proportionnée au produit de l'extraction, réglée chaque année par le budget de l'Etat comme les autres contributions publiques, ne pouvant cependant jamais s'élever au-dessus de 5 °/₀ du produit net. » On trouve dans le rapport de Stanislas de Girardin la raison de la modicité (5 °/₀) du taux de la redevance proportionnelle. Au moment, en effet, où, en frappant les mines, il s'agissait de les faire participer aux charges publiques, l'intention du législateur était de rendre « la contribution nouvelle aussi modique que possible, car il s'agissait plus alors d'encourager les entreprises pénibles et coûteuses que de les effrayer d'avance par l'annonce de lourdes charges (1) ».

(1) Rapport de Stanislas de Girardin.

La redevance proportionnelle fit l'objet de nombreuses discussions au sein du corps législatif, et après bien des hésitations, le législateur de 1810 parvint à en poser le principe, laissant à un règlement d'administration publique le soin de préciser ultérieurement avec plus d'étendue les bases de son application.

La pratique fit naître de grosses difficultés auxquelles il fallut remédier dans la suite au fur et à mesure de leur apparition. Ainsi s'explique le nombre considérable de circulaires élaborées en la matière et qui s'efforcèrent de tracer des règles d'évaluation précises et uniformes.

I

NATURE DE LA REDEVANCE PROPORTIONNELLE

Nous en trouvons la définition dans l'article 34 qui s'exprime ainsi : « La redevance proportionnelle est une contribution annuelle à laquelle les mines sont assujetties sur leurs produits », et dans ce texte il nous faut encore observer « la trace persistante de l'assimilation entre la propriété d'une mine et la propriété d'un champ », en raison des nombreuses analogies que présente cette redevance avec la contribution foncière. Comme l'impôt foncier, son montant est fixé chaque année par la loi des finances, et elle sert de base à la perception de centimes additionnels départementaux et communaux.

Sur un point, cependant, les discussions ont été nombreuses et les avis partagés : devait-on faire de la redevance proportionnelle un impôt de quotité ou un

impôt de répartition? Les auteurs ont été en désaccord, et il nous serait difficile de tirer une conclusion utile des débats obscurs qui ont précédé la promulgation de la loi de 1810.

A la séance du corps législatif du 13 avril 1810, le comte Regnaud de Saint-Jean-d'Angely définissait la redevance proportionnelle : « le juste tribut que la propriété doit à l'Etat, mais tribut réduit au moindre taux, puisque au lieu de s'élever au 1/5, il ne pourra excéder le 1/20 du produit net (1) ». « Ce tribut, ajoutait-il, ne sera jamais onéreux puisque le Gouvernement pourra en exempter dans les cas où il jugera convenable. »

Stanislas de Girardin fut plus explicite, mais ne solutionna pas davantage la question. « La somme fixée par le budget, nous disait-il, sera répartie entre les départements où il y a des mines en exploitation, elle sera imposée et perçue comme la contribution foncière, sans pouvoir néanmoins lui être assimilée, ni par la quotité, ni par l'emploi de ses produits ».

Il semblerait résulter des travaux préparatoires et de la loi elle-même que la pensée des législateurs était de faire rentrer la redevance proportionnelle dans la catégorie des impôts de répartition.

Cependant, l'article 39 du décret de 1811 modifie la loi et attribue nettement à cette redevance le caractère d'impôt de quotité.

---

(1) Locré. — Exposé des motifs, n° 16.

II

BASES DE LA REDEVANCE PROPORTIONNELLE

Lors de la troisième rédaction du projet sur les mines, la redevance proportionnelle devait être perçue sur le produit brut.

Elle était fixée au 1/70 au plus et au 1/20 au moins des matières « minérales brutes pour tous les métaux métalliques et au 1 20 au plus, au 1/100 au moins pour tous les minéraux combustibles ». Mais Napoléon fit observer que la redevance proportionnelle, qui à première vue semblait très équitable, présentait de grosses difficultés d'application. Elle effrayerait les concessionnaires, et il ne fallait pas « que ceux qui avancent de grands capitaux se trouvent engagés dans une association en vertu de laquelle les agents du Gouvernement pourraient scruter leurs registres et prendre connaissance de toutes leurs affaires ». Il convenait d'ailleurs de supprimer toutes les redevances spéciales, car les mines ne devaient être imposées que « comme les autres propriétés, par la loi qui établit chaque année les contributions ».

La commission présenta en conséquence une nouvelle rédaction du système de la double redevance le 27 juin 1809 (3e rédaction). La discussion portait principalement sur les bases à donner à l'évaluation de la redevance proportionnelle.

Le comte Regnaud de Saint-Jean-d'Angely fit observer que la section avait cherché à organiser le système

selon les vues de Napoléon, c'est-à-dire à « assimiler les mines aux autres propriétés quant à la contribution ». Elle proposait, en conséquence, de ne percevoir la redevance que sur le produit net. Il sera facile, ajoutait-il, pour l'Administration d'évaluer ce produit, en combinant le produit des extractions que le concessionnaire est obligé de consigner sur un registre, avec le chiffre des dépenses.

Cependant, au cours de la discussion, l'Archi-Chancelier s'était étonné à diverses reprises « que la loi qui assujettissait les mines à une perception n'en déterminât point les bases ». Finalement, on protesta contre ce silence du projet qui ne s'expliquait pas davantage sur les bases à donner à l'évaluation.

Plusieurs systèmes d'impositions furent alors proposés. Le comte Defermon, qui ne voulait voir dans la redevance sur les mines qu'un impôt de quotité, demandait qu'elle fût perçue comme la contribution foncière. Après de longues discussions, on adopta le principe de la redevance sur le *produit net ;* mais cette contribution ne devait pas dépasser le 1 3 proportionnel du produit des autres « propriétés foncières territoriales ». La nouvelle rédaction n'était pas plus explicite quant à la manière d'évaluer le produit net.

Sur quelles bases allait-on établir l'impôt sur les mines ? Devait-on le faire résulter d'un contrat à intervenir entre le concessionnaire et l'Etat, ou bien la loi allait-elle prendre le soin d'en déterminer l'importance ?

L'accord fut rapide sur ce sujet, et Napoléon, faisant observer que toute contribution était de droit public, déclara que c'était à la loi seule qu'il appartenait d'établir les bases du produit net et que le taux

de l'impôt serait annuellement réglé par la loi du budget.

L'article 39 de la quatrième rédaction, qui modifiait l'ancien article 35, définissait la redevance proportionnelle « une contribution annuelle à laquelle les mines seront assujetties sur leur produit net comme les autres propriétés foncieres ». Le produit net devait être établi d'après les registres d'exploitation constatant les produits extraits, défalcation faite de tous les frais d'extraction; toutefois, parmi ces frais on devait comprendre les redevances et indemnités dues au propriétaire de la surface.

Le caractère inquisitorial de ce mode de taxation souleva à nouveau de vives protestations, et, dans les articles 38 et 39 des cinquième et sixième rédactions (1), les auteurs du projet proposèrent à nouveau de prendre le produit brut comme base de l'évaluation.

Le texte des dispositions adoptées lors de la cinquième rédaction passa sans modification dans la sixième rédaction.

---

(1) Article 38 (5e rédaction) (art. 34 et 35 de la loi). « La redevance « proportionnelle sera une contribution annuelle à laquelle les mines de « houille, les fonderies et usines dans lesquelles on traite directement les « substances minérales seront assujetties sur leur produit brut. Le produit « brut sera établi dans les registres de vente, certifiés par l'exploitant, « visés par le maire de la commune et vérifiés par le percepteur avec « l'intervention au besoin d'un ingénieur des mines »

Article 39. « La redevance proportionnelle sera réglée chaque année par « le budget de l'État, comme les autres contributions publiques; toutefois « elle ne pourra jamais s'élever au-dessus du 1/60 du produit brut des « exploitations ni être au-dessous du 1/100. Il sera établi une série « décroissante du 1/60 au 1/100, au moyen de laquelle on formera vingt « classes dans lesquelles les exploitations seront rangées en raison de la « nature des mines, de l'importance des travaux, de la facilité ou de la « difficulté des débouchés, de manière que la redevance soit favorable aux « exploitations les plus utiles ou les plus difficultueuses. »

Napoléon mit alors aux voix les trois questions suivantes :

Les mines sont-elles sujettes à l'impôt ?

Cet impôt sera-t-il au plus du 1/20 du produit net ?

Les mineurs pourront-ils faire un abonnement pour n'avoir pas à rendre chaque année le compte du produit de leurs mines ?

Ces trois questions furent solutionnées affirmativement (1).

Le projet fut modifié dans cet esprit. La commission du Corps législatif présenta cependant des observations : d'une part, le mode d'évaluation et de perception sur le produit net présentait un caractère inquisitorial ; le produit brut, d'autre part, était une base d'imposition nuisible à l'industrie, car il peut arriver souvent, en effet, que le produit brut ne couvre pas les frais de l'entreprise.

Elle proposait, en conséquence, de remplacer l'article 33 par une série d'articles tendant à déclarer la redevance fixe variable depuis 1 franc jusqu'à 15 francs, et à faire déterminer chaque année par le budget de l'État la redevance proportionnelle pour la répartir entre tous les départements où il existe des mines en exploitation ; on supprimerait en outre l'article 35, (art. 38-2° de la 3e rédaction) comme établissant un mode d'évaluation inquisitorial (2).

Enfin, la rédaction de l'article 37 serait modifiée dans

---

(1) Locré. — Éléments de Commentaire. Séance du 13 février 1810.

(2) Article 3[illegible] « [illegible] « [illegible] « mines. »

en sens que celui de la redevance proportionnelle au impôt de répartition.

Au mode proposé par la Commission, on pouvait adresser la critique suivante : Il avait l'inconvénient de ne pas établir une répartition rigoureuse pendant les débuts des exploitations, mais, en tout, cet inconvénient était bien moins grave que ceux qui naissaient du mode d'évaluation proposé par le projet.

Sur les observations présentées pendant les dernières discussions le texte de la septième rédaction fut modifié et ainsi formulé :

« Art. 33. — Les propriétaires de mines sont tenus « de payer à l'État une redevance fixe et une redevance « proportionnelle au produit de l'extraction. »

« Art. 34. — La redevance proportionnelle sera une « contribution annuelle à laquelle les mines de houille, « les fonderies, et mines dans lesquelles on traite directement les substances minérales seront assujetties « sur leurs produits bruts. »

« Art. 35. — Le produit brut sera établi d'après les « registres de ventes certifiés par l'exploitant, visés par « le maire de la commune et vérifiés par le percepteur « avec l'intervention au besoin d'un inspecteur des mi- « nes. »

« Art. 36. — La redevance proportionnelle sera ré- « glée chaque année par le budget de l'État comme les « autres contributions publiques ; toutefois elle ne « pourra jamais s'élever au-dessus de 5 % du produit « net. »

Nous retrouvons ce texte dans la rédaction définitive de la loi du 21 avril 1810. Mais il est à remarquer que l'article 36 seul parle de produit net et que l'article 34 qui définit la redevance proportionnelle dit bruts-

ment que celle-ci est une « contribution annuelle à la-« quelle les mines sont assujetties sur leur produit ».

Le texte de la loi de 1810, notons-le, substituait aux mots très précis « leurs produits bruts » qui se trouvaient dans le projet (7e rédaction) une formule beaucoup plus imprécise et plus vague pouvant aussi bien se rapporter aux produits bruts qu'aux produits nets.

Toujours est-il que nous retrouvons dans le texte définitif de la loi de 1810 un singulier mélange de la septième rédaction du Conseil d'État et de celle de la commission du Corps législatif ; le Conseil d'État avait simplement transformé l'impôt sur le produit brut en un impôt sur le produit net. Et malgré que la loi de 1810 forme la base de notre droit minier, et à ce titre ait droit à notre respect, il nous faut avouer que sur la matière des redevances elle est fort incomplète et mérite les plus vives critiques.

Ce fut seulement le décret du 6 mai 1811 qui compléta la loi et organisa le système des redevances.

Toutefois les dispositions de ce décret n'ont pas suffi à elles seules à régler la matière, et il sera également intéressant pour nous d'étudier, en même temps que le système de ce décret, les diverses modifications que lui ont fait subir, au cours du XIXe siècle, la Pratique et la Jurisprudence administratives.

§ 1. — *Produit brut et produit net.*

Toute mine est assujettie annuellement à une redevance proportionnelle s'élevant à 5 °/₀ du produit net. Ce produit net s'obtient en défalquant les frais d'extrac-

tion et les dépenses d'exploitation du produit brut. Pour calculer ce produit brut, on apprécie la valeur des substances extraites pendant l'année qui précède celle au cours de laquelle la redevance devra être payée. Aussi, dans la pratique, distingue-t-on l'année d'exercice pour laquelle l'impôt est établi, de l'année de produits d'après laquelle se calcule l'impôt. Ces deux années sont comptées du 1er janvier au 31 décembre.

Mais, comme il peut se faire qu'une concession n'ait été instituée qu'en cours d'année, il est prescrit dans ce cas (circulaire du 12 avril 1849) de ne calculer la redevance que sur le revenu net présumé de l'année courante.

On agirait de même si une exploitation, suspendue pendant un certain temps, venait à être reprise (circ. du 1er juillet 1877).

La valeur des matières sur le carreau de la mine s'obtient en estimant la valeur des matières extraites, abstraction faite de toutes les opérations destinées à augmenter leur valeur marchande ou nécessaires pour que ces matières soient vendues de suite. On tient compte par conséquent de toutes les matières extraites, mesurées sur le carreau de la mine, sans s'occuper du prix de vente et des frais de transport. La pratique administrative est en conformité avec l'article 33 de la loi du 21 avril 1810.

Ce mode de calcul du produit brut souleva deux sortes de réclamations. Les exploitants demandèrent à l'administration de ne tenir compte que des *matières utiles*, c'est-à-dire des *matières vendues*, et de prendre en considération le *prix de vente*. La circulaire du 6 décembre 1860 accorda satisfaction aux réclamations des concessionnaires et décida qu'on ne tiendrait compte désormais,

pour évaluer la redevance proportionnelle, que des matières vendues et des prix de vente.

Nous reviendrons ultérieurement, d'ailleurs, sur cette circulaire quand nous étudierons les dépenses à déduire du produit brut pour trouver le produit net imposable.

Décret du 6 mai 1811. — La loi de 1810 ne s'explique pas sur la procédure à suivre pour la détermination du produit net. C'est le décret de 1811 qui a comblé cette lacune et qui en a posé les bases. Les opérations relatives au calcul annuel de la redevance proportionnelle trouvent leur base et leur point de départ dans une déclaration du concessionnaire. Aux termes de l'article 27 du décret de 1811, en effet, le concessionnaire ou l'usufruitier est tenu de remettre au secrétariat de la Préfecture, avant le 1er mai de chaque année, la déclaration détaillée du produit net imposable de son exploitation, sinon l'appréciation aura lieu d'office.

Cette déclaration contiendra un chapitre de recettes et un chapitre de dépenses, dont la comparaison donnera le produit net. Le Préfet la transmettra à l'Ingénieur en chef des mines pour être remise à l'Ingénieur ordinaire. Celui-ci préparera pour chaque mine exploitée un *état d'exploitation,* destiné à recevoir « les avis, observations, et décisions des différentes autorités qui concourent au travail (1) », en ce qui concerne les déclarations du concessionnaire.

Un comité de proposition, composé de l'Ingénieur des mines, du maire et des adjoints de la commune, et de deux répartiteurs les plus fort imposés (rouage inutile supprimé par le décret du 8 septembre 1899) reçoit la

(1) Aguillon, p. 419.

déclaration ci-dessus, consulte l'état d'exploitation, entend les concessionnaires, et propose enfin une évaluation pour le *produit net imposable.*

Ce comité de proposition prend en outre l'avis de l'ingénieur des mines et celui du directeur des Contributions directes ; il y joint ses observations et transmet au préfet la matrice du rôle préparé par l'ingénieur en y laissant en blanc la colonne de l'évaluation définitive du produit net imposable.

Ces travaux sont soumis alors à un comité d'évaluation composé du préfet, de deux membres du Conseil général, de l'ingénieur des mines, du directeur des Contributions directes et de deux principaux propriétaires de mines du département désignés par le préfet.

Longtemps ce comité a statué souverainement au regard de l'Administration sur la fixation du revenu net imposable ; seul l'exploitant pouvait recourir à la voie contentieuse contre les décisions de ce comité et adresser des demandes en décharge ou en réduction. L'Administration devait subir les évaluations même inexactes, sans pouvoir en provoquer la réformation ; c'est du moins ce qui résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Il est à remarquer que, d'après la composition même de ce comité, le préfet, qui dispose en somme des quatre voix des conseillers généraux et des concessionnaires qu'il choisit discrétionnairement (1), pouvait à son gré former la majorité ; il est arrivé que, pour des raisons particulières, des préfets ont fait opposition aux propositions des ingénieurs des mines et du directeur des Contributions directes.

---

(1) D'ailleurs, des sept membres du Comité, quatre n'appartiennent pas à l'Administration. (Aguillon, note 1, page 419.)

De cette façon de procéder, il résultait qu'en général les décisions étaient favorables aux exploitants et tendaient manifestement à abaisser le taux de la redevance proportionnelle, ce qui occasionnait des pertes pour le Trésor.

Un remaniement du décret de 1811 dans un sens favorable aux intérêts du Trésor était nécessaire, et l'on ne peut que s'étonner du long silence de l'Administration au regard de ce décret qui la maintenait dans une situation tout à fait défavorable.

C'est le décret du 11 février 1874 qui est enfin venu modifier les dispositions du décret du 6 mai 1811 et accorder à l'Administration « un surcroît de garanties contre les erreurs possibles des comités d'évaluation ».

Décret du 11 février 1874. — Ce décret autorise l'Administration à se pourvoir (comme l'exploitant lui-même) devant l'autorité supérieure pour contester les décisions du Comité d'évaluation, mais seulement au cas de désaccord survenu entre le Comité et le directeur des Contributions directes (1). Dans ce cas, le préfet statue sur avis motivé du directeur des Contributions directes et de l'ingénieur des mines, et, si l'avis du préfet n'est pas conforme à leurs conclusions, il en est référé au ministre des Travaux publics, lequel statue après s'être concerté avec son collègue des Finances. C'est ce chiffre définitivement fixé par le ministre qui forme l'assiette de la redevance proportionnelle et sert de base à la perception de l'impôt de 5 °/₀.

---

(1) Le décret de 1874 n'exige que l'avis du directeur des Contributions directes, mais des instructions ministérielles ont prescrit au préfet de provoquer en pareil cas l'avis de l'ingénieur des mines. (Aguillon, p. 419, note.)

Par contre, si l'avis du Comité d'évaluation est conforme à celui du directeur des Contributions directes ou de l'ingénieur des mines, les décisions du Comité sont définitives à l'égard de l'Administration (1).

Le décret de 1811 parle du travail d'imposition mais sans indiquer d'une façon précise « à quelles sources les comités de proposition et d'évaluation doivent puiser la détermination du produit net de chaque mine ».

Il importe donc de bien préciser l'étendue des pouvoirs de l'ingénieur des mines et des agents des Contributions directes dans ce travail. « La question est simple au fond, dit M. Aguillon, ni les uns ni les autres n'ont le moindre pouvoir d'investigation dans les livres, registres et comptabilité de l'exploitant. Celui-ci n'est pas autrement tenu que par sa conscience de la véracité de la déclaration qu'il envoie,.. aucune sanction n'atteint l'absence de déclaration (2). » C'est donc par appréciation seulement que les ingénieurs ou les agents des Contributions directes pourront formuler leurs avis ; ils pourront recourir à tous les renseignements officieux, à toutes les investigations qu'ils jugeront utiles, sauf en ce qui concerne la production des livres. Cependant les exploitants pourront spontanément, soit pour éviter des contestations possibles, soit pour « combattre l'appréciation des Comités (3), produire leurs livres, mais en aucun cas on ne pourra les y contraindre. Sur ce point, d'ailleurs, le législateur de 1810 a été absolument affirmatif, et sa pensée fut nettement

---

(1) Confirmé par un arrêt du Conseil d'État, 15 novembre 1878. Rec., p. 887.

(2) Aguillon, p. 420.

(3) Bury, t. I, n° 404.

formulée par Stanislas de Girardin dans son rapport au Corps législatif : « Les perquisitions et les recherches dans les registres des exploitants ne peuvent avoir lieu, et s'ils sont quelquefois dans le cas de le produire pour établir leurs réclamations, ce sera volontairement de leur part et cela n'aura lieu que rarement ; cette présentation de registres offre dans cette circonstance peu d'inconvénients, tandis qu'il y en aurait de très graves pour le commerce s'il avait fallu les laisser parcourir par tous les agents des contributions publiques. »

Il reste donc que le préfet et l'ingénieur des mines pourront réunir à l'avance tous les renseignements qu'ils jugeront nécessaires tels que : produit brut de chaque mine, valeur des matières extraites, état des travaux souterrains, contrôle des ouvriers, situation plus ou moins prospère de l'établissement. Le comité d'évaluation devra tenir compte de tous ces renseignements pour dresser les états d'exploitation et la matrice du rôle de chaque mine. Ces pièces seront ensuite déposées chez le directeur des Contributions directes pour servir à la confection des rôles.

Décret du 8 septembre 1899. — On critiquait vivement la manière défectueuse dont opéraient presque partout les comités de proposition et d'évaluation. Beaucoup d'entre eux ne fonctionnaient plus ; la grande majorité se bornait à émettre des avis sans utilité. Le décret du 8 septembre 1899 réalisa le vœu des concessionnaires, en supprimant ces comités dont la disparition devait réaliser pour tous une notable économie, sans préjudice possible pour le Trésor. Depuis le 1er janvier 1900, la proposition d'évaluation du produit net est faite par l'ingénieur des mines de la circonscription,

qui seul procède à cette évaluation, soit d'office, soit sur la déclaration du concessionnaire que lui transmet la Préfecture (1).

§ 2. — *Nature du produit net.*

La difficulté était précisément de déterminer le produit net imposable. Le décret de 1811, comme la loi de 1810, en avait formulé le principe, sans s'étendre davantage sur les éléments constitutifs du produit brut et du produit net.

On a reproché vivement aux actes législatifs de 1810 et de 1811 cette sobriété de disposition. L'idée maîtresse du législateur de 1810 était, disait-on, d'assimiler la propriété de la mine à celle du sol ; il convenait donc en raison de cette similitude que dans la loi sur les mines, comme dans celle sur l'impôt foncier, il y eût des règles fixes d'évaluation du revenu imposable.

Cependant, il est à remarquer qu'en cette matière, il pouvait être périlleux de poser des règles trop précises qui, en un moment donné, n'eussent plus cadré avec les faits. La situation des mines était d'ailleurs fort différente, et c'était assimiler la redevance proportionnelle à un « revenu fictif et de convention » que d'évaluer le produit net d'après des règles fixées a priori.

Il pouvait donc sembler naturel de préférer, puisqu'elle était possible, l'évaluation directe et individuelle du produit net pour chaque exploitation. C'est en ce sens, d'ailleurs, que furent établies les dispositions du décret de 1811 qui prescrivirent de rechercher pour

(1) Sénéchal, p. 68.

« chaque exploitation le produit net annuel (1). »

Que fallait-il entendre par produit net d'une exploitation, et de quels éléments devait-on en déduire le produit net imposable ? Le décret de 1811 manque complètement de détails sur la question. Il semble néanmoins avoir été rédigé dans un esprit encore tout imprégné des idées qu'avait fait naître la discussion de la loi de 1810 : d'une part, on essayait d'adapter aux mines le système préconisé par la loi du 3 frimaire an VII concernant l'évaluation du revenu net imposable des propriétés foncières, et d'autre part, on cherchait à soustraire l'exploitant à toute mesure arbitraire ou inquisitoriale pour tout ce qui touchait à son imposition.

On discuta tant, qu'on en arriva tout naturellement à la solution qu'on voulait éviter, et le revenu net imposable tel que l'établissait ce décret, loin d'avoir le caractère « d'un impôt sur le bénéfice réalisé », ne devait pas être autre chose qu'un revenu fictif et de convention fixé par voie d'appréciation, surtout quand le concessionnaire négligerait de faire une déclaration (2).

Nous trouvons d'ailleurs une confirmation de cette idée dans la circulaire du 26 mai 1812 qui, la première, était un peu plus explicite et donnait quelques détails sur l'établissement de la redevance. « Il n'y aura pas lieu, expliquait-elle, de tenir compte parmi les dépenses à déduire du produit brut de celles de premier établissement ou qui ont été faites dans la vue de plus

---

(1) De Sancy. — La redevance proportionnelle sur les mines. Revue de la législation des mines.

(2) Aguillon, p. 387.

grands produits et pour assurer l'existence des mines pendant un temps déterminé. »

Il n'y avait là qu'une application à la redevance proportionnelle des principes posés en matière de contribution foncière par l'article 56 de la loi du 3 frimaire an VII, lequel établissait le principe que « la détermination du revenu imposable des terres labourables doit se faire en supputant la valeur du produit brut au total qu'elles peuvent rendre année commune, en les supposant cultivées sans travaux, ni dépenses extraordinaires, mais selon la coutume du pays avec les alternats et assolements d'usage (1) ».

§ 3. — *Calcul du produit brut, et évaluation des dépenses à en déduire pour obtenir le produit net.*

La loi avait fixé la base et la quotité de l'impôt. L'Administration devait en assurer l'équitable application aux contribuables ; dès lors, elle ne pouvait se dispenser d'intervenir pour tracer à ses agents le cadre, l'ordre, les éléments essentiels de leur travail.

Cette intervention a trouvé son expression, à diverses époques, dans des circulaires ministérielles dont l'importance est considérable.

Les premières de ces circulaires ont suivi de près la promulgation de la loi de 1810. Elles sont du 3 août 1810 et du 26 mai 1812 (2).

---

(1) Aguillon, p. 388, note 1.

(2) De Sancy. — La redevance proportionnelle sur les mines. Revue de la Législation des mines, 1887.

De l'étude de ces documents, il ressort que l'impôt devait atteindre les matières à mesure de leur extraction et porter sur la valeur nette, prise sur le carreau de la mine, des produits extraits. La détermination du produit net imposable s'obtenait ensuite fort simplement en retranchant du chiffre du produit brut celui des dépenses effectivement supportées.

Mais les discussions de la loi de 1810 étaient encore trop récentes, et le Conseil d'État, poursuivant son désir d'assimilation plus complète entre la propriété de la surface et celle du tréfonds, indiqua nettement dans la circulaire du 26 mai 1812 qu'il convenait d'entendre la valeur nette imposable des produits extraits d'une mine comme le revenu net imposable des terres en matière de contribution foncière.

Pour avoir le produit net imposable de la valeur brute des produits sur le carreau de la mine, il fallait seulement retrancher les vrais frais d'extraction faits sur l'exploitation et dans l'année courante, sans souci des « travaux et dépenses extraordinaires ». Les dépenses de premier établissement n'étaient pas admises, en sorte que la redevance proportionnelle était à proprement parler perçue uniquement d'après un revenu net fiscal, fixé par appréciation administrative. On comprend assez difficilement la raison qui poussait l'Administration à ne pas tenir compte des frais d'exploitation autres que les frais d'extraction, puisqu'ils contribuaient pour la plupart à accroître la richesse minérale, et à ce titre méritaient d'être pris en considération dans la fixation de la redevance proportionnelle.

C'est aux circulaires de 1810 et de 1812 qu'il nous faut attribuer la rigueur excessive de ces dispositions ; elles sont d'ailleurs tombées depuis longtemps dans

l'oubli et appartiennent à une époque d'expérience incomplète et de tâtonnements.

Cependant, par l'excès de leur caractère de fiscalité, elles firent naître de nombreuses réclamations, et l'Administration dut songer à poser dans de nouvelles circulaires « des règles d'évaluation plus complètes, conformes aux données de l'expérience, inspirées par un véritable esprit d'équité (1) ».

La première de ces circulaires est celle du 12 avril 1849. Cette instruction est demeurée fondamentale, car elle ouvre une période nouvelle. L'Administration, en effet, tient un plus grand compte du bénéfice réalisé par le concessionnaire, et la détermination du produit net ne se déduit plus d'une « appréciation de sentiment ». On ne saurait cependant considérer ce produit net autrement qu'un revenu fiscal, car la redevance proportionnelle continue à porter sur les produits extraits et non sur les produits vendus.

Le produit net imposable étant la résultante du produit brut (actif) et des dépenses d'exploitation (passif) comparés entre eux, il fallait déterminer le produit brut, puis en défalquer toutes les dépenses relatives à l'exploitation proprement dite suivant leur coût réel. Le produit brut s'obtiendra en relevant les quantités de matière minérale extraites pendant l'année, lesquelles seront estimées d'après la valeur marchande sur le carreau de la mine.

Quant aux dépenses à admettre, la circulaire du 12 avril 1849 les classe en douze catégories, ramenées à

(1) De Sancy, p. 201.

quatre par M. de Sancy dans un article paru en 1887 sur la redevance proportionnelle des mines (1).

1° *Frais Généraux. Frais d'Administration.*	M) Frais de bureau.
2° *Dépenses du personnel ouvrier.*	A) Salaires d'ouvriers.
3° *Frais de premier établissement.*	H) Premier établissement de machines, appareils et moteurs. I) Premier établissement de puits, galeries, et autres ouvrages d'art. K) Premier établissement des bâtiments d'exploitation. L) Premier établissement des voies de communication.
4° *Frais d'entretien et dépenses courantes relatives au matériel d'exploitation.*	B) Achat et entretien de chevaux servant à l'exploitation. C) Entretien de tous les travaux souterrains de la mine (puits, galeries, ouvrages d'art). D) Mise en action et entretien des moteurs, machines et appareils. E) Entretien des bâtiments de l'exploitation. F) Entretien et renouvellement de l'outillage proprement dit. G) Entretien des voies de communication.

Toutes les dépenses, autres que celles indiquées, devaient être rejetées.

Le principe de la redevance proportionnelle toutefois reste celui que le décret de 1811 a posé, et la circulaire du 12 avril 1849 ne comporte d'innovation que sur deux points :

1° Les dépenses de premier établissement (H à L)

(1) Revue de la Législation des mines, 1887, p. 201.

seront désormais précomptées en totalité pour l'année dans laquelle elles ont été faites, sans donner lieu soit à un report, soit à un prélèvement par annuité au cas où elles excéderaient la valeur du produit brut.

2° Les frais d'établissement et d'entretien des voies de communication ne pourront être déduits de la valeur du produit brut que si elles font *partie intégrante* de la mine, c'est-à-dire toutes les fois que le transport ne modifiant pas le prix de la substance minérale, permettra de considérer la gare comme le réel carreau de la mine.

Circulaire du 6 décembre 1850. — La précédente circulaire avait apporté dans l'ensemble du travail des redevances de considérables améliorations, mais ne s'expliquait pas sur certaines questions de détail encore peu nettes dans l'esprit des ingénieurs et des comités d'évaluation. La circulaire du 6 décembre 1850 est venu préciser tous ces points et élargir les prescriptions concernant les dépenses à défalquer du produit brut.

Désormais on compte en outre de la liste admise:

1° Les frais d'occupation temporaire des terrains. — Ces frais d'ailleurs étaient virtuellement comptés parmi les dépenses d'entretien, énoncés aux catégories C, E, G de la circulaire de 1849, mais seulement quand les terrains étaient occupés par des travaux souterrains, des batiments d'exploitation ou des voies de communication. Il en était de même des indemnités pour dommages occasionnés par les éboulements et eaux de mine, qui rentraient dans la catégorie « Entretien des travaux souterrains. »

2° *a*) Les frais de direction et frais généraux réduits au strict nécessaire pour la bonne marche de l'entreprise.

b) Les frais auxquels donne lieu la vente hors du carreau de la mine (salaires de garde-magasins, mesureurs, manœuvres), mais seulement quand les lieux de dépôt où s'opère la vente sont réunis au carreau par des voies de communication qui en font partie intégrante, en sorte que le prix de vente à ces lieux de dépôt et sur le carreau même soient identiques.

Ces frais rentrent dans la catégorie M de la circulaire du 12 avril 1849.

3° Les prix des acquisitions de terrains seront comptés, mais à la condition formelle que les concessionnaires justifieront de l'appropriation de ces terrains à certaines destinations (catégories H, I, K, L. circulaire de 1849). Toutefois, seules rentreront dans la catégorie L les voies de communication pour lesquelles l'exploitant pourra requérir l'expropriation.

4° Les secours donnés aux ouvriers blessés, soit en visites médicales, soit en médicaments, sur les travaux.

Parmi les dépenses qu'il n'y avait pas lieu d'admettre en défalcation du produit brut, outre celles prévues par les circulaires de 1812 et de 1849, tels que les intérêts d'emprunt, de mise de fonds ou de capitaux engagés dans l'entreprise, les frais de chargement de la matière extraite, les redevances et indemnités dues aux propriétaires de la surface, inventeurs, exploitants voisins, à raison de recherches ou de travaux, la nouvelle instruction ministérielle de 1850 ajoutait :

1° Les dépenses pour secours aux ouvriers et à leurs familles faites spontanément par les concessionnaires.

2° Les pertes de place, frais de voyageurs, et autres frais analogues étrangers au prix convenus entre l'acheteur et le concessionnaire.

Un arrêt du Conseil d'État du 7 mai 1857, interpré-

tant la circulaire du 6 décembre 1856, écartait en outre du compte des dépenses d'exploitation à déduire du produit brut :

a) Les subventions payées pour l'entretien des chemins vicinaux en vertu de l'article 14 de la loi de 1836.

b) Les secours extraordinaires distribués aux ouvriers à raison de la cherté des subsistances.

c) Les gratifications accordées à titre d'encouragement ou à l'occasion d'une fête.

d) Les frais d'entretien des écoles d'instruction primaire pour les ouvriers ou leurs enfants.

Circulaire du 6 décembre 1860. — Les instructions de 1849 et de 1850 avaient apporté quelques adoucissements aux règles posées par le décret de 1811 pour le calcul du produit net. Mais, l'esprit de l'Administration qui les avait élaborés était encore trop préoccupé de sauvegarder les intérêts du Trésor; aussi provoquèrent-elles des réclamations incessantes et nombreuses chez les exploitants de mines qui se plaignirent de voir rejeter des dépenses d'exploitation et des frais auxquels, en réalité, ils ne pouvaient se soustraire (1). M. Busson, se faisant l'écho de ces revendications, avait, lors de la discussion du budget de 1861, présenté au Parlement un amendement tendant à ce que dorénavant « l'Administration des mines pût par de simples instructions concertées avec l'Administration des Finances apporter dans le calcul du revenu net tous les tempéraments que le texte de la loi n'interdirait pas (2) ».

Sur ce point, en effet, les concessionnaires ont à

---

(1) Dupont. — Circulaire relative à la redevance proportionnelle, p. 486.

(2) Moniteur, 1860. Discussion du budget de 1861, p. 486.

subir une situation exceptionnellement défavorable, car l'État joue vis-à-vis d'eux le rôle d'un associé qui, non seulement risque de ne pas gagner quand il n'y a pas de produits, mais encore, qui ne risque jamais de perdre.

Les concessionnaires demandaient en conséquence que l'on admît, outre les frais d'extraction, toutes les dépenses relatives à l'exploitation proprement dite. Ne devait-on pas, en effet, considérer comme une augmentation de salaire les dépenses que nous avons mentionné comme devant être proscrites du compte à déduire, aux termes du décret de 1857 ? Il était évident que les « secours distribués aux ouvriers à raison de la cherté des subsistances, les rémunérations accordées accidentellement par encouragement ou à l'occasion d'une fête, l'entretien des écoles » étaient relatifs à l'exploitation, puisqu'ils avaient pour résultats d'améliorer le sort des ouvriers, de stimuler leurs efforts et de les attirer vers les travaux des mines.

Il était juste aussi de tenir compte aux exploitants des intérêts d'emprunts, d'actions, en un mot de tous les capitaux engagés dans l'entreprise. D'ailleurs, de ce qu'une mine donne un produit net, on ne saurait en déduire qu'elle est en bénéfice ; en conséquence, il importait d'adopter un mode d'imputation plus large, plus libéral des dépenses sur le produit brut. Il fallait au moins, ainsi que le demandait M. Dalloz à la Chambre des Députés, « déduire du produit brut pour obtenir le produit net tout ce qui était dépense amenée directement ou indirectement par les nécessités d'exploitation, de vente des produits, de conservation et de plus-value de la mine ».

L'Administration se déclara disposée à apporter dans le calcul du revenu net tous les tempéraments possi-

bles, et l'objet de la circulaire du 6 décembre 1860 fut, non seulement d'étendre considérablement la liste des dépenses à admettre au compte des frais d'exploitation, mais de modifier entièrement les règles qui présidaient à l'évaluation du revenu net imposable.

Les concessionnaires avaient élevé des plaintes sur trois points principaux :

1° Le produit brut des mines s'établissait jusqu'alors d'après les *quantités extraites* pendant l'année, sans tenir compte du chiffre des ventes.

L'Administration décida « qu'à l'avenir le calcul du produit brut se ferait d'après les *quantités vendues, sauf à considérer comme vendus les produits envoyés à de grandes distances ou dans des entrepôts où généralement il serait impossible de les suivre* ».

2° Sur le vœu des exploitants, le produit brut se calculera, non plus d'après le prix des matières extraites sur le carreau de la mine, mais d'après les prix « sur les lieux mêmes, où les ventes se seront effectuées ». Toutefois, l'ancien mode d'évaluation sera conservé « dans tous les cas où il s'agira de vendre à l'étranger, à cause de l'impossibilité de contrôler le prix de vente ».

3° La circulaire de 1860 admettait enfin que, dans l'évaluation du produit brut, on tînt compte de certaines dépenses qui jusqu'alors n'étaient pas considérées comme des dépenses d'exploitation (1).

---

(1) *a*) Etablissement ou entretien par le concessionnaire des voies de communication propres à faciliter des débouchés aux exploitations, même quand elles ne feront pas partie intégrante de la mine ;

b) Les subventions pour chemins vicinaux ;

c) Les frais d'entrepôt, de transport et de vente ;

d) Pertes de place. Frais de voyages ;

e) Secours donnés aux ouvriers infirmes ou à leurs familles, même s'il

Circulaires des 7 février, 21 mars et 1er juillet 1877. — Les circulaires de 1877 sont venues réagir contre les prescriptions trop libérales de la circulaire de 1860 et ont restauré l'ancien mode de calcul du revenu brut d'après la totalité des produits extraits. Le Conseil d'État, en effet, se refusa à sanctionner les règles nouvelles, et reconnut qu'il y avait lieu, en droit et en principe, de revenir au régime antérieur (1). Depuis 1861 en effet, le calcul du produit net présentait cette anomalie que la valeur du produit brut s'évaluait sur les quantités vendues pendant l'année, tandis que les dépenses d'exploitation ne pouvaient nécessairement s'établir que d'après les quantités extraites. Il se produisait donc ce fait qu'une mine en déficit pouvait normalement, par suite de la vente d'un stock de l'année précédente, être déclarée en bénéfice.

Aussi fut-on unanime à revenir à la jurisprudence antérieure à 1860, et on décida, ainsi que l'avaient fait de nombreuses instructions, « que la redevance proportionnelle devait porter sur la totalité des *produits extraits*, les droits du Trésor étant absolus et indépendants de l'usage qu'il plaisait au concessionnaire d'une mine de faire des produits ». On en revint à calculer la valeur des produits extraits d'après les prix de vente de

---

s'agit de secours fournis à raison d'accidents arrivés hors des travaux ;

f) Rémunérations accordées en certaines occasions aux mineurs ;

g) Frais d'écoles destinées aux enfants des ouvriers ;

h) Indemnités tréfoncières, soit en argent, soit en nature, que les actes de concessions obligent les concessionnaires à payer aux propriétaires de la surface (Art. 6 à 42, Loi du 21 avril 1810).

(1) Il convient de noter que ces circulaires en revenant au mode de calcul du produit brut, établi par les instructions antérieures, ont fait subir des pertes au Trésor. Un certain nombre de mines se trouvaient en effet, posséder en magasin un stock qui avait échappé à l'impôt.

la substance minérale sur le carreau de la mine, et l'on rejeta du compte d'exploitation les dépenses concernant :

a) Les frais d'entretien et d'établissement des voies de communication qui ne font pas partie intégrante de la mine ;

b) Les subventions pour chemins vicinaux ;

c) Les frais de transport, d'entrepôt et de vente ;

d) Les pertes de place et frais de voyages.

En outre des dépenses à déduire prévues par les circulaires de 1849 et de 1850, l'instruction de 1877 maintenait cependant :

a) Les secours donnés aux ouvriers ;

b) Les rémunérations accordées aux mineurs ainsi que le charbon distribué ;

c) Les frais d'écoles ;

d) Les indemnités tréfoncières.

Cette circulaire comportait enfin une innovation ; parmi les dépenses servant à établir le compte de la redevance proportionnelle, on devait admettre désormais en totalité les frais de construction et d'entretien des maisons ouvrières, qui jusqu'alors n'étaient comptées que pour moitié, et ajouter au chapitre des recettes de l'exploitation les loyers des dites maisons.

Circulaire du 10 février 1897. — Cette circulaire réglemente à nouveau le calcul du produit brut. Pour obtenir la valeur du revenu brut, on multiplie le total des produits de la mine par le prix de ces produits. Il n'y aura pas lieu, toutefois, de comprendre parmi les produits bruts de la mine « les recettes qui proviennent aux concessionnaires des loyers et revenus de leur domaine privé ou d'opérations financières, fussent-elles faites avec les capitaux servant à l'exploitation ».

Par contre, on tiendra compte de toutes « les recettes accessoires perçues à l'occasion d'objets faisant partie de l'exploitation elle-même et dont les dépenses de premier établissement et d'entretien doivent être déduites du produit brut pour le calcul de la redevance ».

Circulaire du 5 mai 1899. — Cette circulaire abroge les dispositions de la circulaire de 1849, en ce qui touche à la nomenclature des dépenses à répartir pour faciliter la vérification des déclarations et simplifier les écritures.

Il appartiendra désormais aux exploitants de s'entendre avec les ingénieurs « sur la forme la mieux appropriée que devra revêtir dans chaque cas la déclaration », afin de se prêter à une vérification sûre et rapide.

Tel est, brièvement résumé, l'ensemble de la réglementation qui actuellement préside à l'évaluation du produit net. Pour obtenir ce produit net imposable, il suffit de retrancher du produit brut fixé au préalable le montant des dépenses à défalquer. Aujourd'hui cependant, les concessionnaires voudraient que l'Administration se dégageât entièrement de cette notion de la redevance proportionnelle d'après un revenu fiscal, pour se rapprocher davantage de la redevance établie sur le bénéfice réalisé. Il serait à désirer qu'une loi nouvelle fasse droit à ces réclamations dans l'intérêt de l'industrie minière (1).

---

(1) Biot. — De la propriété des mines et de ses rapports avec la propriété superficiaire.

§ 4. — *Jurisprudence du Conseil d'État.*

Les instructions précédentes ont eu pour but de fixer les règles à suivre, d'indiquer aux agents et aux comités chargés d'asseoir la redevance les solutions à faire prévaloir en cas de contestation. Mais les ministres qui les avaient élaborées n'avaient pas mission de trancher les litiges qui pouvaient s'élever entre l'État et les particuliers. Au Conseil d'État était réservée la tâche de prononcer sur les points contestés avec l'autorité d'une juridiction souveraine (1).

Des dispositions de la loi de 1810 et du décret-loi de 1811 se dégagent deux idées primordiales : d'une part, individualité des concessions au point de vue de l'imposition de la redevance, d'autre part, annualité de l'impôt.

Le Conseil d'État a consacré ces deux principes :

Individualité des concessions. — Ce premier principe conduit à considérer chaque mine concédée comme un contribuable distinct, qui doit être imposé individuellement. Il faut normalement en déduire que, si un concessionnaire ou une société de mines réunit plusieurs concessions, il y a lieu d'établir un compte d'exploitation séparé pour chacune d'elles. Chaque concession est imposée proportionnellement à son revenu net ; celles qui ont réalisé un produit sont imposables à la redevance proportionnelle ; celles qui sont en perte en sont exemptes.

On ne saurait en aucun cas compenser les pertes de s

(1) De Sancy, p. 204.

unes avec les gains des autres et imposer un produit net moyen (1).

Annualité de l'impôt. — La redevance proportionnelle est « une contribution annuelle à laquelle les mines seront assujetties sur leur produit », dit l'article 34-2° de la loi de 1810. Le compte d'exploitation, en conséquence, ne doit comprendre que les recettes et les dépenses effectuées du 1er janvier au 31 décembre de l'année écoulée. Si l'exploitation s'est soldée par du bénéfice, celui-ci servira de base à la redevance ; si au contraire elle a subi des pertes, il ne sera point dû de redevance proportionnelle. Le compte d'exploitation demeure irrévocablement clos et, en aucun cas, il ne pourra y avoir lieu à un report d'une année sur la suivante. Les pertes subies pendant un exercice ne pourront jamais être admises « en déduction des bénéfices donnés par les exercices ultérieurs ».

La conséquence logique de ce principe sera évidemment de faire subir des pertes sèches au Trésor (2), toutes les fois qu'il n'aura saisi comme produit brut qu'une partie de la matière imposable. Il lui sera impossible, en effet, de récupérer le restant de ce qui pourrait lui être dû, en frappant de l'impôt, pendant une année ultérieure, les produits qui y auront échappé antérieurement.

Le Conseil d'État a fait application de cette règle aux exploitants, et, dans plusieurs arrêts, (3) décide que les

(1) Conseil d'État, 21 décembre 1861. Houillères de l'Aveyron. Rec , p. 920.

(2) C'est ce qui est arrivé à la suite de la circulaire du 6 décembre 1860.

(3) C. d'État, 7 mai 1880. D. P. 81.3.57 (Mines de la Grand' Combe. Mine de Mokta-el-Hadid) ; 9 juillet 1880. D. P. 81.3.57-58. (Compagnie de Saint-Gobain).

dépenses, même celles de premier établissement telles que travaux de forage, acquisition d'immeubles, etc., devront être mises en totalité à la charge de l'exercice durant lequel elles ont été effectuées, et qu'elles ne pourront être reportées, au cas où elles excéderaient le produit brut, du compte d'exploitation de l'exercice actuel sur ceux des exercices suivants.

Cependant, si l'exploitant, au lieu de payer en une fois une acquisition, s'est arrangé pour échelonner ses paiements par annuités, chaque annuité s'imputera sur le compte d'exploitation de l'exercice pendant lequel elle aura été payée, sans qu'il y ait à mentionner le prix total de l'acquisition sur le compte d'exploitation de l'année où elle aura eu lieu (1).

Telles sont les règles établies par le Conseil d'État qu'il nous fallait rappeler avant d'étudier sa jurisprudence en ce qui concerne la détermination du produit brut, et l'évaluation des dépenses d'exploitation.

A. — Détermination du produit brut.

« Le produit brut d'une mine doit être établi en prenant pour base les quantités de matières minérales extraites dans l'année, et en y appliquant le prix marchand de ces produits, d'après leur valeur sur le carreau de la mine. » Telle est la règle énoncée dans la circulaire du 12 avril 1849 et consacrée par une longue série d'arrêts du Conseil d'État.

---

(1) C. d'État, 9 janvier 1874 (Blanzy), D. P. 75.3.1 ; 21 novembre 1874 (Chagot et Cie), D. P. 85.5.315.

Cette règle fut longtemps considérée comme fondamentale ; cependant, en 1860 l'Administration tenta d'établir un régime différent. La circulaire du 6 décembre 1860, en effet, prescrivit de calculer dorénavant le produit brut « sur les matières *vendues* dans l'année ». Les concessionnaires voient leurs charges diminuées et mieux réparties, puisqu'ils ne doivent s'acquitter de la redevance proportionnelle qu'au fur et à mesure de la réalisation des recettes, ce qui au restant était peu avantageux pour le Trésor.

L'application pratique fit naître des difficultés imprévues. Le nouveau mode de calcul portait un sérieux préjudice à certaines mines ne donnant qu'une production intermittente. Admettons, en effet, qu'une mine n'ait rien vendu pendant deux ans, et que pendant une troisième année, elle ait écoulé tout son stock, elle ne paiera pour ces deux premières années aucune redevance ; mais si ces deux années sont soldées en perte, comme les concessionnaires ne pourront reporter sur le compte d'exploitation de la troisième année les excédents de dépenses, ils devront pour cette troisième année payer une redevance dont le chiffre sera très supérieur à celui qu'elle aurait dû atteindre, si les recettes et les dépenses avaient été réparties sur les trois exercices (1).

Un cas se présenta en 1864, à l'occasion de la redevance imposée à la mine de Saint-Georges d'Hustières (Savoie). Le Conseil d'État reconnut, en ce qui concerne la situation de cette mine, que « calculer le produit sur les ventes de la dernière année, en défalquant seule-

(1) De Sancy, p. 208.

ment les dépenses de cette même année, c'eût été ne tenir compte que d'une partie des frais d'extraction » : Résultat inadmissible et illogique en soi. Le Conseil d'État, considérant d'ailleurs que l'extraction et la vente étaient deux faits distincts sans aucun lien de corrélation, qu'il y avait une anomalie à vouloir « établir le bénéfice industriel de l'exercice en calculant la *recette sur le chiffre des ventes* et la *dépense sur les frais d'extraction*, était nécessairement amené à adopter des règles différentes selon que les mines progresseraient régulièrement ou donneraient des produits intermittents, ou alors à renoncer à appliquer le mode de calcul établi par la circulaire de 1860. C'est d'ailleurs à cette dernière opinion qu'il s'est rallié, en refusant de sanctionner l'innovation de la circulaire de 1860 et en revenant au mode jusqu'alors suivi, c'est-à-dire à calculer le revenu imposable d'une mine d'après le chiffre des produits extraits (1).

Pour chiffrer le produit brut, il suffit, quand la quantité de tonnes extraites est connue, d'évaluer cette masse de matières minérales. Le compte du produit annuel de l'exploitation doit donc porter sur la masse des extractions, abstraction faite des ventes. La circulaire de 1860 ne prenait en considération que le relevé des prix de vente dûment vérifiés. C'était là un système simple, ayant l'avantage de reposer le plus souvent sur des données exactes et évitant de nombreuses contestations, mais en opposition nette avec le principe que « le pro-

---

(1) C. d'État, 30 juin 1866 (Saint-Georges d'Hustières), Rec. p. 743 ; 26 décembre 1879 (Cie d'Aniche), D. P. 80.3.53; 7 mai 1880 (Mokta-el-Had), D. P. 1881.3.57.

duit d'une mine doit être calculé d'après la valeur des matières extraites sur *le carreau de la mine* ».

Une jurisprudence constante et presque aussi ancienne que la loi de 1810 a d'ailleurs fortement étayé cette pratique, que préconisait la circulaire du 12 avril 1849. L'Administration, qui en 1860 s'en était écartée, est revenue aux anciens principes, sous l'influence du Conseil d'État, dans les circulaires de 1877.

La solution, aujourd'hui définitivement admise, est que, pour obtenir le produit brut, il faut évaluer les produits extraits sur le carreau de la mine. Les expéditions hors du carreau constituent des opérations commerciales étrangères à l'extraction et dont, par conséquent, il n'y a pas lieu de tenir compte dans le calcul de la redevance proportionnelle (1).

Mais que faut-il, tout d'abord, entendre par produit extrait en matière de redevance?

Tout minerai extrait, avant d'être livrable au commerce ou de pouvoir être consommé en nature, doit subir une préparation mécanique, ayant pour objet de le trier et de l'enrichir. Cette opération souvent peut être suivie d'une série de manipulations sidérurgiques, telles que fonte, grillages, etc. Les dépenses relatives aux grillages de certains minerais rentrent dans la catégorie des dépenses d'exploitation pour l'établissement de la redevance proportionnelle et doivent être déduites du produit net de la mine (2).

Les combustibles, de leur côté, sont criblés et lavés,

---

(1) C. d'État, 21 janvier 1899. D. P. 1900.3.47 (Mines de Kef-Oum-Theboul).

(2) C. d'État, 9 mars 1904. D. P. 1905.3.49 (Holtzer et Cie).

puis parfois transformés en coke et en agglomérés. Il serait intéressant de savoir ce qu'il y aura lieu d'admettre comme opérations d'enrichissement, et à quelle période de ces opérations successives, on devra s'arrêter pour calculer le produit brut? Nous devrons distinguer, à ce propos, deux sortes d'opérations :

1° Celles qui auront pour but d'amener « la matière brute extraite au premier état nécessaire pour la rendre marchande dans les usages du commerce » ;

2° Celles qui transformeront la matière par « addition d'autres substances ou par élaboration métallurgique », qui, en un mot, peuvent constituer des industries indépendantes et distinctes de l'exploitation proprement dite.

Nous devons considérer les premières seules comme des opérations accessoires se rattachant à l'extraction au point d'en faire partie intégrante, et par suite, les compter tant en recettes qu'en dépenses dans le calcul des redevances (1). Il n'y aura donc lieu de tenir compte dans le calcul du produit brut exclusivement que du minerai sortant de la préparation mécanique (2). De même, en ce qui concerne la houille, le lavage rentrera dans la catégorie des opérations accessoires, tandis qu'au contraire, la transformation de la houille en coke et agglomérés constituera une industrie distincte et soumise à la patente (3). En effet, avant 1847 pour le

(1) C. d'État, 21 janvier 1899. D. P. 1900.3.47, (Soc. des mines de Bormettes)

(2) C. d'État, 25 mars 1899 (Carmaux) Rec., p. 283.

(3) C. d'État, 7 mai 1880 (Grand'Combe), D. P. 81.3.57. (Passé dans la pratique par une circulaire ministérielle du 22 juillet 1880).

coke (1) et 1863 pour les agglomérés (2), cette transformation des houilles était considérée comme une opération accessoire de l'exploitation, donc exempte de patente, mais soumise à la redevance proportionnelle qui devait être alors basée sur la valeur du coke et des agglomérés obtenue en tenant compte des frais d'extraction de la houille, des frais de fabrication du coke et des agglomérés, enfin du bénéfice des concessionnaires.

Pour M. Aguillon, cette « jurisprudence ancienne n'avait pas sainement compris le caractère de l'impôt » et la jurisprudence nouvelle seule est justifiable (3).

En présence de la définition que nous venons de donner des produits extraits, nous devons conclure que pour être considérée comme telle, la substance brute doit nécessairement être soumise à des manipulations pour acquérir une valeur marchande. Ces manipulations, qualifiées à tort d'accessoires, font partie intégrante du service d'extraction, et ce n'est qu'après les voir subies, que le minerai pourra entrer dans le calcul du produit brut.

Nous avons ainsi défini le premier des facteurs qui concourent à la formation du produit brut ; dans la pratique, d'ailleurs, il n'y a aucune difficulté à déterminer la *quantité de produits extraits*.

Il nous faut maintenant passer à l'étude de *l'estimation de la valeur des produits extraits sur le carreau de la mine*. La question n'est pas sans présenter de mul-

---

(1) C. d'État, 22 février 1851 (Mines de la Loire), D. P. 52.5.407.

(2) C. d'État, 30 avril 1863 (Blanzy), D. P. 63.3.41 ; 25 mars 1899 (Carmaux), D. P. 1900.5.436.

(3) Aguillon, op. cit., p. 395.

tiples difficultés et reste des plus délicates, malgré les nombreux arrêts de jurisprudence qui gravitent autour d'elle.

Une observation préliminaire s'impose : il convient, en effet, de noter que le carreau de la mine pourra très bien s'étendre au delà du périmètre de la concession et être situé à l'extrémité d'un réseau de voies ferrées (plan incliné, palans, etc.), cela dépendra des circonstances. Toutefois, ces voies ferrées ne feront partie intégrante de la mine que lorsque les frais de premier établissement auront été admis en dépenses dans le calcul des redevances (1).

C'est donc sur le carreau de la mine que devront être évalués les produits extraits. Diverses questions se sont élevées à ce sujet. M. Aguillon (2) les a étudiées en distinguant cinq cas principaux :

1° Les produits sont vendus au commerce sur le carreau de la mine ;

2° Les produits sont vendus au commerce hors du carreau de la mine ;

3° Les produits sont utilisés par le concessionnaire pour des industries annexes à l'exploitation de la mine ;

4° Les produits sont utilisés par le concessionnaire, pour le service même de la mine ;

5° Les produits restent en stock en fin d'année.

1° *Vente sur le carreau de la mine.* — En principe, ce premier cas ne soulève aucune difficulté. On tient compte de la qualité des produits extraits, et on taxe en conséquence les matières extraites, non pas à un prix

---

(1) C. d'État, 26 décembre 1891 (Soc. des Forges et Aciéries du Nord et de l'Est), D. P. 93.3.29.

(2) Aguillon, op. cit., p. 396-397, n° 459.

uniforme et invariable, mais à un prix distinct pour chaque catégorie de produits et variable suivant leurs qualités et leurs quantités. Toutefois les prix auxquels il convient de vendre aux tiers sont des prix de vente réels au comptant, et non des prix nominaux figurant dans les tarifs sur lesquels on accorde, d'après les usages commerciaux, des rabais ou des escomptes (1). C'est seulement de ces prix au comptant qu'il convient de tenir compte dans le calcul de la redevance proportionnelle.

Si un acheteur, en effet, au lieu de payer au comptant, obtient la faculté de payer à terme, le prix de vente au comptant sera différent du prix de vente à terme d'une somme « représentative de la charge correspondant aux intérêts qui courent au détriment de l'exploitant ». C'est là une opération d'un caractère purement commercial, où le concessionnaire fait office « de banquier et non plus d'exploitant de mines ». Il est juste que ces escomptes, dont bénéficie le concessionnaire, échappent à la matière des redevances car, dans l'esprit du législateur, cet impôt repose essentiellement et exclusivement « sur la valeur marchande et courante du produit extrait supposé payé comptant, et non pas sur le bénéfice net véritablement réalisé par l'exploitant (2) ».

Dans un même ordre d'idées, le Conseil d'État a refusé de compter dans le calcul du produit net imposable, les pertes sur la négociation des effets de commerce, ainsi que les pertes commerciales (3).

2° *Vente hors du carreau de la mine.* — Nous devons

---

(1) C. d'État, 26 février 1898 (Mokta). Rec., p. 175.
(2) C. d'État, 26 février 1898 (Mokta-el-Hadid), D. P. 1899 5.452.
(3) C. d'État (Blanzy), 21 novembre 1884, D. P. 85.5.315.

ici distinguer si les produits extraits ont été vendus en totalité ou en partie seulement hors du carreau de la mine. Dans ce dernier cas, peut-on pour cette partie ramener la valeur au carreau de la mine, en déduisant simplement les frais du transport du lieu de vente sur le lieu de livraison ?

Si la redevance est un impôt sur le bénéfice réalisé par l'exploitant, il faut répondre affirmativement et alors il n'y a pas de difficultés dans l'application.

Si, au contraire, la redevance doit être considérée comme un impôt établi d'après un revenu net fiscal, calculé d'après certaines règles fiscales, il sera plus exact, au cas où il existe un prix courant sérieux pour les ventes, d'appliquer ce prix à la totalité de l'extraction, sans distinguer si les produits ont été vendus sur le carreau ou en dehors.

La jurisprudence du Conseil d'État présente sur ce point des variations nombreuses et il est impossible de discerner nettement sur quelle doctrine elle est basée. D'après l'esprit de la loi de 1810, il était plus juste de considérer la redevance proportionnelle comme un impôt établi d'après un revenu net fiscal. C'était d'ailleurs la solution adoptée par le Conseil d'État dans les arrêts des 21 juillet 1853 (Mines de Ronchamp) (1), et 7 mai 1857 (Mines de Carmaux) (2).

---

(1) C. d'État, 21 juillet 1853, D. P. 54.3.35.

(2) C. d'État, 7 mai 1857, D. P. 58.3.22.

Supposons A = Total de l'extraction.

a = Une partie vendue sur le carreau de la mine à un prix p.

a' = A — a = Partie vendue hors du carreau de la mine à un prix P, equel après défalcation des frais de transport de la mine au lieu de

Depuis, la jurisprudence du Conseil d'État s'est éloignée de cette conception primitive de la redevance proportionnelle et tend de plus en plus à la considérer comme un impôt sur le bénéfice réellement réalisé par le concessionnaire ; nous trouvons l'expression de ce nouveau sentiment dans un arrêt du 13 mai 1893 (1), qui établit nettement que « les frais de transport doivent être, non des prix *fictifs* calculés uniquement d'après les tarifs de chemins de fer, mais les frais *réels* occasionnés par le transport, soit par terre, soit par eau, des produits de la mine, depuis le lieu d'extraction jusqu'aux divers lieux de vente ou de consommation ».

Nous sommes ainsi amenés à considérer les conditions dans lesquelles s'opère le transport du minerai et à rechercher, pour en fixer la valeur, s'il y a lieu de considérer le chemin de fer comme faisant ou ne faisant pas partie intégrante de la mine. Il semble bien que pour qu'un chemin de fer puisse être considéré comme une dépendance de la mine, il doive tout d'abord appartenir en propriété au concessionnaire. Les chemins de fer concédés, rentrant dans la catégorie des chemins de fer dits industriels, ne peuvent être considérés comme tels, et sont des dépendances du domaine public. Ils constituent, dans ce cas, une entreprise distincte, et les dépenses d'établissement et d'exploitation ne doivent

---

vente, et des frais d'entrepôt donne pour le prix rapporté sur le carreau de la mine un prix p' plus petit que p.

D'après les exploitants, le produit brut $= a \times p + a' \times p'$.

L'Administration soutenait que le produit brut $= A \times p$.

C'est en ce sens que conclut le Conseil d'État dans les arrêts précités. (Aguillon, p. 398, n° 463.)

(1) C. d'État, 13 mai 1893 (St-Gobain), D. P. 94.3.56.

nullement entrer dans le calcul des dépenses de la mine (1).

Si la voie ferrée, cependant, tout en étant la propriété du concessionnaire, était néanmoins ouverte à un service public de marchandises, il faudrait la considérer comme ne faisant pas partie intégrante de la mine, et par suite la classer dans la catégorie des chemins de fer industriels au point de vue des redevances.

Par contre, on tiendrait compte des taxes que l'exploitant paie au concessionnaire d'un chemin de fer, établi par application des articles 43 et 44 de la loi de 1810, qui se rejoint à une voie ferrée publique dont il constitue un embranchement particulier.

Nous avons ainsi passé en revue quelques-unes des hypothèses qu'il importait de distinguer, et nous pouvons maintenant poser le principe, admis dans l'espèce, que « lorsqu'un chemin de fer est une dépendance de la mine, le carreau de la mine est supposé, pour l'évaluation de la valeur des produits, à l'extrémité de ce chemin de fer ».

Il convient également de remarquer, en ce qui concerne la fixation de la valeur des produits sur le carreau de la mine, que l'Administration ne peut en principe rechercher si l'exploitant aurait pu vendre à des prix plus élevés, si volontairement ou involontairement il a vendu à des prix inférieurs. Le Conseil d'État dénie à l'Administration tout pouvoir d'appréciation en la matière (2). Toutefois, comme très souvent les grandes mines de houille vendent leurs produits hors du carreau de la mine, par l'intermédiaire d'agences ou

---

(1) C. d'État, 26 février 1898 (Mokta-el-Madid), D. P. 99 5.452.
(2) C. d'État, 9 janvier 1874 (Blanzy), D. P. 75.3.1.

d'entrepôts subordonnés à la direction même de l'exploitation, les prix, auxquels la mine facture dans sa comptabilité les produits livrés à ses agences,n'ont plus rien de semblable à un prix de vente à des tiers. Le Conseil d'État a admis (1) que, dans ce cas, l'Administration aurait un pouvoir de redressement si ces prix lui semblaient trop amoindris.

Au cas où la vente sur le carreau serait nulle ou insignifiante par rapport au total de l'extraction, et si à côté de la mine s'en trouve une autre qui ait sur son carreau un marché d'une certaine importance, on pourra « appliquer aux produits de la première les valeurs attribuées à ceux de la seconde »; cette opération est en tous points conforme à l'esprit du système qui voit, dans le revenu net imposable, un revenu purement fiscal. Il reste néanmoins évident que les circulaires ministérielles n'apportent aucun élément bien précis pour trancher les difficultés que font naître les ventes hors du carreau, et nous ne pouvons en tirer aucune règle nette pour déterminer, dans les divers cas, la valeur sur le carreau des produits vendus au dehors. M. Aguillon, toutefois, pense qu'il n'est pas impossible d'établir « des règles générales en ce sujet où tout est question d'espèces », et que la valeur sur le carreau de la mine doit résulter, non pas d'un relevé détaillé de toutes les ventes, avec ventilation de tous les faux frais, ce qui serait contradictoire avec le principe qu'on ne peut exiger les livres d'exploitation, mais d'une « estimation d'ensemble faite par des gens compétents qui sont censés connaître la situation des choses », avec

---

(1) C. d'État, 4 juin 1880 (Blanzy), D. P. 81,3.57-58.

possibilité, toutefois, pour les exploitants de faire rectifier l'appréciation si elle est erronée, et de faire justifier la vraie valeur.

3° *Usage dans les industries annexes.* — Le concessionnaire qui utilise ses produits dans les industries annexes, indépendantes de la mine au point de vue de l'impôt, doit être considéré comme un tiers qui se procurait ses produits au prix du commerce pour les utiliser dans ces industries. Toutefois, l'exploitant, qui emploiera ainsi les produits de son extraction, les facturera au crédit des comptes de la mine et au débit de ceux de l'industrie annexe à un prix d'ordre dont l'Administration peut ne pas tenir compte pour le calcul des redevances ; elle pourra même substituer à ce prix celui qui lui semblera le plus admissible.

Ajoutons que la jurisprudence du Conseil d'État (1) est constante sur le principe, capital en l'espèce, de l'indépendance absolue de la mine vis-à-vis de toutes les autres entreprises du concessionnaire.

Ce principe établi, quels sont les « renseignements comparatifs » à considérer pour déterminer le prix auquel le concessionnaire, agissant comme exploitant, peut se livrer à lui-même, en tant qu'usinier, les produits extraits de la mine ? Nous pouvons ici encore distinguer deux cas :

A) Le concessionnaire fournit à d'autres industriels des produits analogues.

La question alors ne présente aucune difficulté, et le prix sera facilement déterminé. Ce concessionnaire

---

(1) C. d'État, 17 novembre 1882 (Mokta-el-Hadid), D.P. 84.3.36 ; 25 mars 1899 (Carmaux), Rec., p. 283.

s'accordera naturellement le traitement du consommateur le plus favorisé, c'est-à-dire que si la substance, à qualité égale, est vendue à des prix variables, à raison de l'importance des marchés par exemple, il se prévaudra du prix le plus bas pour ses propres livraisons (1).

B) Le concessionnaire ne livre pas au commerce des produits analogues à ceux qu'il consomme. L'appréciation de la valeur sera plus incertaine, mais le prix restera cependant relativement facile à déterminer. Quand il existera une mine voisine qui livre au commerce des produits similaires, l'évaluation se fera d'après les renseignements comparatifs fournis par la vente de ces produits. Quand, au contraire, la mine et l'industrie annexe en question formeront un groupe isolé de tout centre de production identique, on évaluera d'après les « renseignements généraux sur le commerce et l'industrie ».

4° *Utilisation des produits pour le service de la mine.* — Si les produits sont utilisés pour le service de la mine, s'ils servent, par exemple, de combustibles aux divers machines utilisées pour l'exploitation, ils ne figureront dans l'évaluation, aux termes de la circulaire du 1er juillet 1877, que « pour ordre et pour la même valeur, tant en recettes qu'en dépenses ».

5° *Produits restés en stock en fin d'année.* — L'impôt devant frapper le produit extrait à mesure de son extraction et d'après sa valeur, c'est sur cette valeur pleine qu'on évaluera les produits restant en stock en fin

---

(1) C. d'État, 30 novembre 1895 (St-Gobain), Rec., p. 781 ; 21 décembre 1861 (Houillères de l'Aveyron), Rec., p. 920 ; 25 mars 1899 (Carmaux), Rec., p. 283.

d'année. Si, au contraire, la redevance touchait le bénéfice réalisé par l'exploitant, il y aurait lieu de tenir compte dans l'évaluation d'une moins-value possible lors de la réalisation et des déchets que pourrait entraîner un maintien en stock plus ou moins prolongé.

Pour calculer la valeur en stock, on multipliera les quantités non écoulées par le prix moyen admis pour les ventes des produits de qualité analogue (1).

En outre, l'Administration, observant le principe de l'annualité, posé précédemment, taxera les produits en stock dans l'année où ils y auront été mis, et si la valeur de ces produits venait à varier d'une année à l'autre, elle ne pourrait les imposer ultérieurement à raison de leur augmentation de valeur.

B. — Evaluation des dépenses d'exploitation.

Pour former le produit net imposable, on déduit du produit brut toutes les dépenses d'exploitation et d'entretien de la mine, faites dans l'année (produits) qui précède celle pour laquelle la redevance est imposée (exercice).

Cependant, l'application de ce principe n'a pas toujours été facile et a provoqué entre l'Administration des Finances et les concessionnaires de fréquentes contestations. Nous allons étudier quelles sont, parmi les dépenses diverses supportées par les exploitants de mines, celles qu'il y aura lieu d'admettre pour l'établissement du compte des dépenses d'exploitation.

---

(1) C. d'État, 30 novembre 1895 (Cie de Saint-Gobain), Rec., p. 781.

La circulaire de 1849 avait classé limitativement les dépenses à admettre en douze catégories, mais une circulaire du 5 mai 1899, abrogeant cette nomenclature, a décidé que « la meilleure déclaration était celle qui en permettait le plus sûrement et le plus rapidement la vérification », quel que soit, d'ailleurs, le mode de groupement des dépenses adopté.

Pour M. Aguillon, ces dépenses peuvent se classer, d'après leur nature, en cinq catégories :

1° Dépenses courantes d'extraction proprement dite ;

2° Travaux de premier établissement à la mine ;

3° Voies de communication (premier établissement et entretien) ;

4° Frais généraux ;

5° Dépenses diverses (1).

1° *Dépenses courantes d'extraction.* — Ces dépenses rentrent dans les catégories A, B, C, D et F de la circulaire du 12 avril 1849. Ce sont les dépenses en main-d'œuvre et fournitures pour l'abatage, le sortage, les manipulations au jour, et toutes les opérations rentrant dans l'exploitation y compris la préparation mécanique et les dépenses pour l'entretien des bâtiments, des ouvrages d'intérieurs et de l'outillage.

2° *Travaux de premier établissement.* — Dans cette catégorie, il faut comprendre les fonçages de puits, percement de galeries, et autres travaux d'art intérieurs (H, Circ. de 1849), l'achat et l'établissement des machines et autres appareils soit à l'intérieur, soit à l'extérieur (I, 1849), l'établissement des bâtiments d'exploitation (K, 1849). Il faudra également compter les achats de

(1) Aguillon, p. 409, n° 475 et suiv.

terrains nécessaires aux travaux, sans toutefois distinguer s'ils se rapportent au service proprement dit de la mine ou aux opérations accessoires assimilées à l'extraction, telles que lavage et préparation mécanique, voire même, d'après la jurisprudence du Conseil d'État, constructions de maisons ouvrières et d'écoles (1).

La circulaire du 26 mai 1812 rejetait du calcul des redevances tous ces frais de premier établissement ; ce n'est que plus tard, pour des raisons d'équité, qu'on en tint compte. Cependant, en raison du principe de l'annualité de l'impôt, la circulaire du 1er juillet 1877 décida de n'admettre ces frais que dans l'année où ils auraient été faits, sans amortissement en plusieurs exercices. Nous trouvons la confirmation de cette pratique dans plusieurs arrêts du Conseil d'État (1).

3° *Voies de communication.* — Les dépenses faites soit pour le premier établissement (L-Circ. de 1849), soit pour l'entretien (H-Circ. de 1849), ne sont admises, aux termes de la circulaire du 1er juillet 1877, que lorsque les voies ferrées font partie intégrante de la mine.

4° *Frais généraux.* — La circulaire du 12 avril 1849 ne rangeait dans cette catégorie que « les frais de bureaux qui ont lieu au siège de l'exploitation, en les réduisant à ceux qui sont strictement nécessaires pour la marche de l'entreprise ».

Sous l'influence de la pratique et de la jurisprudence administratives, toute une série de dépenses est venue figurer sous la rubrique « frais généraux », notamment

---

(1) Cons. d'État, 9 janvier 1874 (Blanzy), D. P. 75.3.1 ; 21 novembre 1884 (Chagot et Cie), D. P. 85.5.315.

(2) Cf. mêmes arrêts.

les frais de direction, tels qu'honoraires de gérant (1).

Le Conseil d'État est allé plus loin encore ; il a admis, parmi les dépenses à ventiler du chef de l'exploitation, les jetons de présence du Conseil d'Administration et l'abonnement au timbre des actions, (2) alors que ces dépenses étaient rejetées par l'instruction ministérielle du 1er juillet 1877.

En ce qui concerne les intérêts d'emprunts, d'actions, de mise de fonds ou de capitaux quelconques engagés dans l'entreprise, le Conseil d'État, se conformant sur ce point à l'esprit de la circulaire de 1849, les a constamment admis parmi les dépenses à défalquer (3).

5° *Dépenses diverses.* — Nous allons enfin mentionner ici les dépenses admises pour la plupart par la pratique et la jurisprudence administratives, surtout depuis 1860. L'administration a accordé aux exploitants des facultés que la jurisprudence du Conseil d'État ne semble pas toujours sanctionner. Ces commodités sont néanmoins acquises aux concessionnaires, tant que l'Administration ne modifiera pas ses instructions.

1° Dépenses d'exploitation admises.

Nous pouvons considérer comme telles (4) :

a) Les gratifications allouées aux employés (C. d'État, 7 mai 1857 (Mines d'Anzin), D. P. 58.3.22.)

---

(1) Conseil d'État, 3 août 1877 (Chagot et Cie), D. P. 78.3.10.

(2) Conseil d'État, 4 juin 1880 (Blanzy), D. P. 81.3.57 et 58 ; 21 novembre 1884 (Blanzy), D. P. 85.5.315.

(3) Conseil d'État, 16 juin 1853 (Mines de la Loire), D. P. 57.3.57.

(4) Aguillon, n° 483, p. 415.

b) Les secours donnés aux ouvriers infirmes ou à leurs familles, qu'il s'agisse ou non de secours fournis à raison d'accidents arrivés dans les travaux (Circ. du 1er juillet 1877), y compris les primes d'assurances contre les accidents (Circ. du 29 mars 1889).

c) Les rémunérations accordées en certaines occasions aux mineurs (Circ. du 1er juillet 1877, C. d'État, 7 mai 1857, D. P. 58.3.22).

d) Les frais d'écoles destinées aux enfants des ouvriers, construites et entretenues par les concessionnaires, mais seulement lorsqu'elles sont destniées à remédier à un trop grand éloignement, à une insuffisance notoire des écoles publiques gratuites, ou à donner un enseignement professionnel spécial (1).

e) Les frais d'établissement et d'entretien des maisons ouvrières (Circ. du 1er juillet 1877).

f) Le charbon de chauffage délivré gratuitement aux ouvriers (même circulaire).

g) Les remboursements des frais dûs aux délégués à la sécurité des ouvriers mineurs (Circ. du 12 février 1894).

h) Les redevances payées aux propriétaires superficiaires (Circ. des 6 décembre 1860 et 1er juillet 1877).

On devra admettre, en un mot, toutes les dépenses d'exploitation, mais « déduction faite des recettes qui ont pu les compenser et les atténuer ». Cette règle est intéressante au point de vue de la question des logements ouvriers qui a pris une importance considérable. Le Conseil d'État a décidé qu'il était équitable de porter

---

(1) Régime actuel institué par la circulaire du 26 novembre 1890. La circulaire de 1877 admettait les frais d'écoles sans aucune réserve.

en dépenses au compte d'exploitation les dépenses afférentes à l'établissement et à l'entretien de ces maisons ; toutefois, si ces logements donnent lieu à la perception d'un loyer de la part de l'exploitant, ces loyers doivent être portés en recettes et venir en déduction des dépenses comptées dans le produit brut (1).

2° Dépenses d'exploitation à rejeter.

On devra rejeter comme n'étant pas des dépenses d'exploitation :

a) Tous les impôts ou contributions auxquels un concessionnaire peut être assujetti (2), tels que, impôt foncier (Circ. du 1er juillet 1877), contributions sur les voitures et les chevaux (*Id.*), subventions pour les chemins vicinaux (*Id.*) (3), redevances fixe et proportionnelle (Circ. du 1er juillet 1877 ; C. d'État — 4 juin 1880 (Blanzy), D. P. 81.3.57 et 58), taxes d'épreuves pour appareils à vapeur de la loi du 18 juillet 1892, parce qu'ils représentent un véritable impôt et non la rémunération d'un service.

b) Les primes d'assurances (Circ. du 1er juillet 1877. Arrêt du 21 novembre 1884 (Chagot et Cie). D. P. 85-3-315).

---

(1) C. d'État, 21 novembre 1884 (Chagot et Cie), D. P. 85.5.315; 2 mai 1891 (Chagot et Cie), D. P. 92.5.412.

(2) C. d'État, 9 juillet 1880 (Saint-Gobain), D. P. 81.3.57 et 58 ; 21 novembre 1884 (Chagot et Cie), D. P. 85.5.315.

(3) D'après les arrêts des 7 mai 1857 (D. P. 58.3.22) et 23 juillet 1857 D. P. 57.3.57), il y avait une distinction à faire. Ces subventions sont admissibles quand elles sont imposées à raison des dégradations causées par le transport des matériaux nécessaires pour l'exploitation de la mine. On ne doit les rejeter que lorsque les dégradations résultent du transport des matières extraites. (Aguillon, p. 416, note 2.)

c) Les frais de place, frais de voyage, frais d'entrepôt et de vente (arrêt du 21 novembre 1884, Chagot et Cie), les frais de commissions pour arriver à la vente (arrêt du 30 juillet 1886, Sté Kef-Oum-Théboul, D. P. 87.5.287), les frais de recouvrement ou pertes sur la négociation d'effets de commerce (arrêt du 7 mai 1857 Anzin, D. P. 57.3.57 ; 12 novembre 1884, Chagot et Cie, D. P. 85.5.315 ; 2 mai 1891 (*Id.*), D. P. 92.5.412), les pertes par faillites, les frais de négociation et de commission aux banquiers (arrêt du 2 mai 1891), en un mot, toutes les dépenses commerciales (même arrêt).

Toutefois, le Conseil d'État, dans cet arrêt du 2 mai 1891, décide qu'on peut, tout en rejetant les frais commerciaux, accepter néanmoins les « frais administratifs ou de voyage faits dans l'exploitation de la mine ».

d) L'abonnement au timbre des actions (Circ. du 1er juillet 1877).

e) Les intérêts d'emprunt, de fonds de roulement, de capitaux quelconques consacrés à l'entreprise.

f) Les indemnités que les concessionnaires peuvent devoir aux inventeurs (1).

L'Administration, cependant, malgré la jurisprudence du Conseil d'État, admettait les redevances dues aux propriétaires de la surface ; on ne saisit pas bien la raison qui lui faisait repousser les indemnités dues aux inventeurs.

g) La redevance payée au concessionnaire par un exploitant amodiataire.

En la matière, l'Administration n'est censée connaître que le concessionnaire ; or, celui-ci ne saurait considé-

(1) C. d'État, 9 août 1888 (Mines de Marles), D. P. 89.3.114.

rer comme une dépense d'exploitation la redevance qu'il reçoit de l'amodiataire.

A ce propos, il convient de faire remarquer qu'on ne saurait pas davantage considérer le prix du bail comme le revenu net imposable de l'exploitation, car il peut lui être inférieur ou supérieur. Il est évident, en effet, qu'un fermier assumant les travaux et les risques de l'exploitation a dû se réserver une certaine marge de bénéfice. D'autre part, il est inadmissible que l'Administration accepte en toute confiance les résultats d'une appréciation faite en dehors d'elle (1).

Des contestations s'étaient élevées sur le caractère à attribuer à certaines dépenses, notamment aux frais de procès. La circulaire du 1er juillet 1877 les rejetait, comme ne constituant pas des dépenses d'exploitation. La jurisprudence du Conseil d'État a marqué sur ce point quelques hésitations, et après avoir admis qu'on pouvait ranger dans les dépenses « la partie des frais du procès afférente à l'année considérée », elle a finalement rejeté ces dépenses, dans les arrêts des 9 juillet 1880 (2) et 8 août 1888 (3), pour ce motif que « la Compagnie ne justifiait pas que cette dépense fût relative à l'exploitation de la mine ».

La circulaire du 1er juin 1895 décide enfin de déduire ces frais de procès, si le concessionnaire justifie de leurs rapports directs avec l'exploitation et l'entretien de la mine (Arrêt du 9 juillet 1880). Les frais de pro-

---

(1) Circ. de 1849, C. d'État, 14 décembre 1870 (d'Hunolstein) ; Aguillon, p. 418, n° 486).

(1) C. d'État (Saint-Gobain), D. P. 81.3.57 et 58.

(2) C. d'État (Mines de Marles), D. P. 89.3.114.

cès, occasionnés par les opérations commerciales, devront être écartés.

Telles sont les règles admises actuellement pour l'établissement de la redevance proportionnelle, et nous sommes loin déjà de la conception originaire qui faisait reposer l'évaluation du produit net imposable sur une appréciation en bloc. Nous sommes en présence « d'une véritable détermination fiscale ou administrative ».

Avant de terminer cette étude de la jurisprudence du Conseil d'Etat, remarquons que les circulaires successives de 1850, 1851 et surtout de 1860, ont eu toutes pour but de faire porter l'impôt de plus en plus sur les produits vendus, et de s'éloigner progressivement de la notion primitive du revenu conventionnel fiscal. Jusque-là, « l'Administration avait suivi dans cette voie le Conseil d'Etat plus qu'elle ne l'avait précédé ; à partir de 1860, il semble que le Conseil d'Etat n'ait plus osé suivre l'Administration dans la recherche et l'imposition de la *réalité du bénéfice* ».

C'est en effet sous l'influence du Conseil d'Etat que la circulaire de 1877 est revenue au système originel. Depuis, le Conseil d'Etat tend, à nouveau et de plus en plus, à rapprocher la redevance d'un impôt sur le bénéfice réalisé. Mais le nombre toujours croissant de circulaires et de décisions du Conseil d'Etat, les fréquentes variations de la jurisprudence du Conseil d'Etat et de l'Administration ne cessent de soulever de tous côtés de vives critiques, et le vœu généralement exprimé est qu'il y aurait une utilité réelle à revoir et à fixer par un texte plus durable et ayant plus d'autorité que les circulaires et les arrêts les règles détaillées auxquelles la matière devrait être soumise.

III

1° Recouvrement

§ 1. — *Procédure et recouvrement.*

Ainsi que nous l'avons dit précédemment, le rôle est dressé conformément aux articles 23, 28 et 38 du décret de 1811 par le directeur des Contributions directes ;il est ensuite rendu exécutoire par le préfet, puis transmis au maire pour être affiché et publié par lui, et enfin mis en recouvrement par le percepteur, après avertissement au moyen d'un bulletin remis au contribuable, le tout dans des conditions identiques à celles de la contribution foncière (1).

C'est le percepteur des contributions du lieu où est située la mine, qui procède au recouvrement de la redevance proportionnelle, et, au cas où celle-ci occupe le territoire de plusieurs communes, c'est le percepteur de celle où se trouvent les bâtiments, usines, et maison de direction, qui est seul chargé de ce recouvrement (2).

Il a trois ans pour en opérer le recouvrement ; passé ce délai, il sera personnellement responsable des cotes non payées portées au rôle, à moins qu'elles n'aient été admises dans les cotes indûment imposées ou irrécouvrables.

Ici se posent deux questions intéressantes :

a) De quel privilège jouit l'Etat pour assurer le re-

---

(1) Aguillon, p. 422

(2) Art. 40, décret du 6 mai 1811.

couvrement des redevances ? Nous ne trouvons dans les textes législatifs aucune disposition spéciale, mais en raison de l'assimilation établie entre la redevance proportionnelle et la contribution foncière par la loi de 1810 au point de vue de la perception, on est conduit tout naturellement à rechercher quelle règle applicable aux contributions directes pourrait être invoquée dans l'espèce. La loi du 12 novembre 1808, qui a fixé les privilèges du Trésor, distinguant entre la contribution foncière et les autres contributions directes, décidait que pour la contribution foncière de l'année échue et de l'année courante ce privilège « s'exercerait avant tout autre sur les récoltes, fruits, loyers et revenus de biens immeubles. »

Et comme l'article 37-2° de la loi du 21 avril 1810 assimile la redevance proportionnelle à la contribution foncière au point de vue de l'imposition et de la perception, il semble que le privilège du Trésor doive s'exercer sur les produits de la mine, c'est-à-dire sur les « produits, loyers, revenus de toute nature, meubles et effets mobiliers, appartenant aux redevables ».

Toutefois, comme ce même article ne parle que de la redevance proportionnelle en ce qui concerne l'assimilation à la contribution foncière, il ne semble pas qu'on puisse appliquer cette disposition à la redevance fixe pour laquelle on ne saurait se prévaloir que du privilège sur les meubles et effets mobiliers.

b) Dans l'exploitation d'une mine, les associés sont-ils tenus solidairement du paiement des redevances ?

On l'a soutenu (1) en se fondant « sur la solidarité qui

(1) Lamé-Fleury texte annoté sur l'art. 7, p. 8 ; Dupont Jurisprudence des mines, tome 1, p. 396.

existe entre les membres de toute société soumise à des obligations d'une chose indivisible ». M. Delecroix (1) émet l'opinion contraire qui cadre mieux avec la conception de toute association formée pour l'exploitation d'une mine. « L'être moral qu'elle constitue, dit-il, est seul débiteur des redevances ». Le Trésor, en conséquence, ne peut exercer ses privilèges que contre les meubles et effets mobiliers appartenant à cet être moral, et nullement contre ceux appartenant personnellement aux associés (2).

§ 2. — *Réclamations. Dégrèvements.*

A. — Décharges et réductions.

Tout concessionnaire qui pour un motif quelconque se croit surtaxé peut présenter une demande en décharge ou en réduction. Les réclamations sont contentieuses.

Un exploitant qui a cessé d'être imposable aux redevances, et qui néanmoins a été porté sur les rôles, peut introduire une *demande en décharge*. Cette demande aboutira, en cas de vente de la mine, au dégrèvement du vendeur et à la mutation de cote au nom de l'acheteur (C. d'État, 29 mai 1874, S. 1876.2.124).

Le décret du 6 mai 1811 indique encore une autre cause de décharge de la redevance proportionnelle : c'est la cessation des travaux, les mines inexploitées n'étant pas, en effet, assujetties à cette redevance.

---

(1) Delecroix. — Sociétés des mines, n° 462 et suiv.

(2) Aguillon, p. 423 et 424.

Il y aura lieu à *réduction*, quand l'exploitant justifiera que la redevance proportionnelle, qui lui est réclamée, excède 5 °/₀ du produit net de l'exploitation, ou qu'une erreur a été commise dans l'évaluation de ce produit net.

La procédure des demandes en réduction ou en décharge des redevances est réglée par les articles 44 à 53 du décret de 1811, mais les dispositions de ce décret ne font que reproduire les règles posées en l'an VIII (arrêté du 24 floréal), concernant les réclamations en matière de contributions directes.

Toutefois la procédure instituée en matière de réclamation par cet arrêté du 24 floréal an VIII fut successivement modifiée par les lois des 21 avril 1832, 4 août 1844, 29 décembre 1884, et enfin remplacée par la loi du 17 juillet 1895.

Le Conseil d'État (2 mai 1891- 8 avril 1892) décida enfin « que les règles du décret de 1811 devaient s'effacer devant les dispositions des lois nouvelles qui étaient venues les modifier ».

Toute demande en décharge ou en réduction de redevance doit être formée dans les trois mois de la publication du rôle ; antérieurement à la loi du 6 décembre 1897, elle devait être accompagnée de la quittance des termes échus. La loi de 1897 a abrogé cette particularité. Le préfet communique la demande au sous-préfet de l'arrondissement, au directeur des Contributions directes et à l'ingénieur des mines, qui, après vérification, fournissent leur avis motivé. Si l'ingénieur des mines et le directeur des Contributions directes sont d'avis de l'accueillir, le dégrèvement est, sans autre formalité, prononcé par le directeur (Loi du 6 décembre 1897, art. 13). Mais si le désaccord persistait entre l'exploi-

tant et les agents administratifs, sous l'empire du décret de 1811, deux experts étaient nommés, l'un par le propriétaire de mines, l'autre par le préfet. Depuis la loi du 21 avril 1832, l'expertise n'est plus nécessaire que si elle est demandée dans les dix jours qui suivront le dépôt à la sous-préfecture du rapport du directeur des Contributions directes. Lorsque l'expertise sera demandée, elle devra avoir lieu dans les formes de l'article 29 de la loi de finances du 21 avril 1832, combiné avec l'article 26 de la loi du 17 juillet 1895. Il y sera procédé par trois experts, à moins que les parties ne consentent à n'en avoir qu'un seul nommé, dans ce cas, par le Conseil de préfecture. Si l'expertise est confiée à trois experts, l'un d'eux est nommé par ce conseil, et chacune des parties en désigne un autre. Ceux-ci se livreront à toutes les recherches et vérifications qu'ils jugeront utiles, sans avoir toutefois le moindre pouvoir pour contraindre l'exploitant à produire ses « livres, registres de comptabilité ou autres documents ». Le contrôleur des Contributions rédigera ensuite un procès-verbal des dires des experts et des parties intéressées, puis y joindra son avis (Arrêté du 24 floréal an VIII, loi du 17 juillet 1895). L'ingénieur des mines, à raison de sa compétence technique, donnera toujours son avis avant que le Conseil de préfecture ne soit saisi du dossier. Le tout sera adressé au sous-préfet, qui le transmettra au préfet. Le Conseil de préfecture se prononcera alors sur la réclamation.

Les frais d'expertise et de vérification seront réglés par le préfet sur le fonds de non-valeurs mis à sa disposition, quand la réclamation aura été reconnue fondée. Dans le cas contraire, ils seront supportés par le réclamant. Cette décision pourra être déférée par l'exploitant de mines au Conseil d'État statuant au conten-

tieux dans un délai de deux mois à partir de la notification faite par le préfet (art. 59), sans ministère d'avocat (art. 61). La réclamation sera soumise seulement au droit de timbre et pourra être introduite, soit directement au Conseil d'État, soit à la préfecture qui la transmettra (Art. 57 à 61, loi du 22 juillet 1889).

Lorsque le recours sera formé au nom de l'Administration, le ministre des Finances aura seul qualité pour représenter l'État à cet effet.

Toute décharge ou réduction accordée par le Conseil de préfecture ou le Conseil d'État sera notifiée par une ordonnance préfectorale (Art. 22, arrêté du 24 floréal, an VIII).

B. — Remise ou modération.

Tandis que les précédentes demandes sont fondées sur un droit et sont jugées par les tribunaux administratifs à qui les concessionnaires réclament la réformation d'un acte violant le droit, les demandes en remise ou modération sont basées sur un simple intérêt et ne peuvent donner lieu qu'à des décisions gracieuses.

La loi de 1810 autorise, en effet, le préfet à accorder, au cas d'événements extraordinaires, des remises ou des modérations aux exploitants qui auront éprouvé des pertes. Celui-ci réunira les diverses pétitions qui lui auront été adressées en ce sens au cours de l'année, et les transmettra aux ingénieurs des mines qui se transporteront sur les lieux, vérifieront les faits et dresseront un procès-verbal. Ce procès-verbal sera renvoyé à la préfecture ; le sous-préfet et le directeur des contributions y ajouteront leurs avis.

Le préfet (art. 38-loi de 1810) fera ensuite, entre les contribuables dont les réclamations auront été reconnues justes et fondées, la distribution des sommes qu'il pourra accorder sur « le fonds de non-valeurs » mis à sa disposition. L'état de la distribution envoyé au directeur général des mines devra être approuvé par le ministre de l'Intérieur.

En ce qui concerne la redevance fixe, on peut, à juste titre, se demander s'il serait possible d'accorder des remises ou modérations sur le chiffre de cette taxe. L'Administration des Finances ne le croit pas, et fonde son opinion sur l'impossibilité légale que semble avoir établi le décret de 1811. L'article 57 de ce décret, en effet, relatif à la constitution d'un fonds de non-valeurs, ne paraît viser que la redevance proportionnelle seule effectivement nommée. L'article 38 de la loi du 21 avril 1810, en outre, n'institue de remise exceptionnelle que pour la redevance proportionnelle. Faut-il normalement en conclure que « la loi de 1810 et le décret de 1811 n'autorisent pas d'exemptions pour la redevance fixe, qui est une charge inhérente à la concession et qui doit être acquittée tant que celle-ci subsiste (1) » ?

M. Aguillon conteste cette solution (2) et ne partage pas cette manière de voir. « L'article 36 de la loi de 1810, dit-il, nous paraît autoriser légalement un dégrèvement en faveur des propriétaires ayant éprouvé des pertes ou accidents ; pour que le dégrèvement ne pût pas être invoqué en vertu de cet article, il faudrait décider que le décime additionnel ne s'applique pas à la redevance

---

(1) Lamé-Fleury. — Code anoté sur l'art. 34, note 3.
(2) Aguillon, op. cit., t. I, p. 431, nº 510.

fixe ; le texte de l'article 36 de la loi de 1810 permettrait à la rigueur cette interprétation ; l'article 37 du décret du 6 mai 1811 l'interdit absolument. »

On ne peut pas davantage solutionner la question en arguant du silence observé par l'article 38 de la loi de 1810, car, dans l'espèce, il s'agit de remise accordée pour plusieurs années « comme encouragement en raison de la difficulté des travaux », ou « comme dédommagement en cas d'accidents de force majeure » et non d'une remise pour un exercice en cours.

L'Administration des Finances appuie sa conclusion sur l'autorité de M. Lamé-Fleury, qui soutient « qu'un concessionnaire doit la redevance fixe,quand bien même la mine n'est pas exploitée. » Mais c'est là une fausse interprétation, car la pensée de M. Lamé-Fleury ne vise que le cas d'une mine inexploitée, et il n'est nullement question, ainsi que l'a pensé l'Administration des Finances, d'une remise ou modération occasionnelle pour les pertes ou accidents mentionnés à l'article 36 de la loi de 1810.

L'argument tiré de l'article 57 du décret de 1811 n'a pas plus de valeur. Cet article, en ce qui concerne la constitution des fonds de non-valeurs aujourd'hui supprimés en fait, est en contradiction avec l'article 37 du même décret.

Nous ne saurions donc que reconnaître la parfaite légalité de la pratique administrative qui accorderait des remises ou modérations sur la redevance fixe.

§ 3. — *Fonds de non-valeurs.*

Lorsque précédemment nous avons étudié les réclamations que peuvent adresser les concessionnaires, nous avons parlé d'un fonds de non-valeurs, mis à la disposition des autorités administratives et sur lequel devrait être imputé le montant des décharges et réductions, comme celui des remises ou modérations.

Ce fonds de non-valeurs, dans l'esprit du législateur de 1810, devait être constitué par les dix centimes additionnels au montant des deux redevances, prévus par l'article 36 de la loi du 21 avril 1810.

L'article 36 est général (1), et ne parle pas spécialement de la redevance fixe. Certains auteurs, qui ne reconnaissent pas à cette redevance le caractère d'une contribution, se sont refusés à admettre qu'elle puisse servir de base à la perception de centimes additionnels. Mais, en doctrine et en pratique, l'opinion contraire a prévalu et on a décidé que la redevance fixe, rentrant « dans la catégorie des taxes qu'on qualifie, en droit administratif, de taxes assimilées aux contributions directes », devait être soumise à l'imposition de l'article 36.

L'article 57 du décret de 1811 décidait en outre que la moitié des sommes, formées par les dix centimes im-

---

(1) Article 36 : « Il sera imposé en sus un décime par franc, lequel formera un fonds de non-valeurs, à la disposition du ministre de l'Intérieur pour dégrèvement en faveur des propriétaires de mines qui éprouveront des pertes ou accidents. »

posés additionnellement à la redevance proportionnelle, serait allouée au préfet pour frais de confection des états, tableaux, matrices et rôles, décharges, réductions, remises, modérations, frais d'expertise, et de vérification des réclamations ou dégrèvements ; le ministre de l'Intérieur disposerait de l'autre moitié, qui servirait « à accorder des suppléments de fonds aux départements auxquels le maximum des centimes additionnels ne suffirait pas pour faire face aux dépenses précédemment énoncées, et à accorder des remises et modérations extraordinaires aux départements où les exploitations auraient éprouvé des accidents majeurs ».

Plus tard, une ordonnance du 19 novembre 1828 prescrivit la formation, avec les cinq centimes additionnels mis à la disposition du préfet, d'un fonds commun, dont la distribution serait faite par le ministre des Finances entre les départements où il existerait des mines, et suivant l'importance de leurs besoins.

§ 4. — *Formation d'un fonds distinct.*

L'article 39 de la loi de 1810 (1) prévoyait la création d'un fonds, qui serait formé du montant des redevances fixe et proportionnelle, et utilisé conformément à l'intérêt véritable de l'industrie minière.

L'instruction ministérielle du 3 août 1810 complétait,

---

(1) Art. 39 : « Le produit de la redevance fixe et de la redevance proportionnelle formera un fonds spécial dont il sera tenu un compte particulier au Trésor public et qui sera appliqué aux dépenses de l'Administration des mines et à celles des recherches, ouvertures et mise en activité de mines nouvelles ou rétablissement de mines anciennes. »

en la développant, la pensée du législateur, et facilitait l'application « de cette règle de spécialisation », en prescrivant aux directeurs des Contributions directes et receveurs généraux d'envoyer chaque mois au directeur général des mines un bordereau de leurs recouvrements des redevances, et de leurs versements au Trésor.

L'article 20 de la loi de Finances du 23 septembre 1814 supprima les fonds spéciaux et confondit les redevances sur les mines avec les produits généraux de l'État. Actuellement, les dépenses de l'Administration des mines sont imputées sur les crédits ouverts à cet effet par la loi annuelle des Finances.

Les auteurs ont vivement critiqué (1) l'abandon du système institué par l'article 39 de la loi de 1810, et « il est regrettable, dit à ce propos M. Biot (2), de constater qu'au point de vue économique les anciennes lois sont quelquefois supérieures aux nouvelles. Il serait d'autant plus juste de revenir à l'article 39 de la loi de 1810, qu'à côté des exploitations minérales si peu encouragées, on voit la propriété foncière prendre part à des encouragements de toute nature. On s'est trop peu souvenu que l'industrie minérale était d'un puissant secours à l'industrie agricole pour les matières premières qu'elle fournit, et que protéger celle-là était un moyen de protéger celle-ci. »

Nous avons ainsi exposé dans leur ensemble les dispositions, ayant force législative, qui ont réglé l'assiette et le mode de recouvrement des redevances dues à l'État par les propriétaires de mines. Il convient aussi

---

(2) Féraud-Giraud, tome I, n° 474.
(3) Biot, p. 148.

de remarquer que le législateur a seulement posé les règles fondamentales déterminant la base et la quotité de l'impôt, réglé l'assiette et le recouvrement ainsi que la compétence et la procédure à suivre en cas de réclamations ; il n'a pas jugé utile d'entrer plus avant dans les détails d'application ; « il n'a pas essayé de déterminer *a priori*, soit la manière d'évaluer le produit brut d'une mine, soit la nomenclature des dépenses à défalquer pour dégager le chiffre du produit net (1) ».

Nous ne saurions que déplorer cette réserve du législateur, qui semble avoir témoigné au regard de l'Administration une confiance un peu exagérée, et dont, en maintes occasions, l'industrie minière dut subir les fâcheuses conséquences.

2° Abonnements a la redevance proportionnelle

Il nous reste, pour compléter notre travail, à exposer le mode exceptionnel de règlement de la redevance proportionnelle qu'on appelle l'abonnement.

L'abonnement est destiné à simplifier l'évaluation et la perception du produit net qui obligent les concessionnaires à rendre compte chaque année des résultats de leurs exploitations, ce qui, pour eux, n'est pas sans présenter de graves inconvénients.

Les discussions, qui précédèrent le vote de la loi du 21 avril 1810, avaient mis en évidence tous les désavantages que présentait le mode de calcul adopté pour la

---

(1) De Sancy. — La redevance proportionnelle sur les mines, p. 199. (Revue de la législation des mines, 1887).

redevance proportionnelle. Les exploitants étaient à la merci des évaluations administratives, et, de plus, ignoraient presque toujours la somme exacte qu'ils auraient à payer.

Le législateur de 1810, débonnaire et soucieux de la tranquillité des concessionnaires, pensa que l'adoption du système de l'abonnement était le moyen pratique de tourner les difficultés et de concilier tous les intérêts. En conséquence, il décida « qu'au lieu d'être calculée année par année, d'après les résultats de l'exploitation, la redevance proportionnelle pourrait être arbitrée à forfait à un chiffre uniforme, au moyen d'un abonnement souscrit et accepté pour un nombre d'années déterminé (1).

L'article 35 de la loi de 1810 en posa le principe et déclara que les concessionnaires pourraient désormais s'acquitter de la redevance proportionnelle au moyen d'un abonnement (2).

Les formes de procédure et les règles de compétence furent énoncées aux articles 31 à 35 du décret du 6 mai 1811. Aux termes de l'article 31 du dit décret, pour jouir de la faveur de l'abonnement, les exploitants devront, avant le 15 avril de l'année d'exercice pour laquelle doit commencer l'abonnement, déposer au secrétariat de la préfecture de leur département leurs soumissions appuyées de motifs détaillés. Cette prescription est de rigueur et tout retard rendrait impossible l'application de cette mesure de faveur ; l'exploitant

---

(1) Delecroix. — Revue de la législation des mines, 1887, p. 230, IV, Abonnements.

(2) Art. 35 : « Il pourra être fait un abonnement pour les propriétaires de mines qui le demanderont. »

retardataire serait imposé au revenu net présumé.

Mais la loi de 1810 et le décret de 1811 ne précisaient ni la base ni la durée de l'abonnement. Une tentative en ce sens fut faite dans la circulaire du 12 avril 1849, qui distinguait selon que la mine était dans un *état stationnaire*, et alors la base de l'abonnement devait être la moyenne du revenu net pendant une période comprenant au moins les trois années antérieures, ou en *progrès continu*. Dans ce dernier cas, on devait se baser sur le même nombre d'années, mais en veillant à ce que le chiffre proposé pour l'abonnement représentât la moyenne des revenus nets, en tenant compte de la progression présentée par les années antérieures.

N'entraient pas, cependant, dans le calcul, les dépenses entraînées par les travaux extraordinaires exécutés par l'exploitant, et l'abonnement devait être refusé, quand l'état commercial de la mine présenterait de trop grandes variations (1).

L'Administration était-elle libre d'accorder ou de refuser l'abonnement ?

La concision de l'article 35 laissait sur ce point subsister un doute, que dissipa seulement le décret de 1811. Ce décret, en effet, déclarait expressément que l'abonnement était « une faveur », et que l'Administration pourrait « accepter, modifier ou rejeter » les soumissions d'abonnement présentées par les exploitants, après avoir préalablement pris avis du Comité d'évaluation; il ne donnait aucune autre indication sur les bases ni sur la durée de l'abonnement (2).

---

(1) Circ. du 12 avril 1849.

(2) L'instruction ministérielle du 3 août 1810 avait décidé que l'abonnement ne devait pas durer plus de cinq ans.

Ce qui est évident, c'est que, sous le régime institué par ce décret, l'Administration pouvait délibérément refuser l'abonnement.

Deux décrets des 30 juin 1860 et 27 juin 1866 sont venus modifier ce régime.

Le décret du 30 juin 1860, concernant la « fixation « de l'abonnement à la redevance proportionnelle des « mines », décida dans son article 1er que, « à dater de « l'année 1861, l'abonnement à la redevance propor- « tionnelle des mines serait réglé pour les exploitants « qui le demanderaient, en prenant pour base le produit « net moyen des deux années antérieures.

« Le taux de l'abonnement, fixé comme il était dit ci- « dessus, pourrait être maintenu sans modification pen- « dant une durée de cinq ans. »

Le but de ces mesures nouvelles était d'encourager l'extension de l'abonnement qui, bien qu'autorisé par la loi de 1810, n'avait jusqu'ici reçu qu'une application assez restreinte; avant 1860, en effet, il fallait calculer hypothétiquement, pour chaque année que devait durer l'abonnement, le revenu net présumé de l'exploitation, et en déduire le chiffre de l'impôt annuel à payer par les exploitants (1).

Rarement l'Administration et les exploitants parvenaient à se mettre d'accord, et il résultait de ces malentendus que le nombre des abonnements était très minime.

Le décret de 1860, conçu dans la pensée de favoriser l'application du système de l'abonnement, et de simpli-

---

(1) Rapport à l'Empereur. D.P. 59.4.42 et note 3. Observations par MM. Ed. Dalloz et Schneider.

fier autant que possible le calcul de la redevance proportionnelle, avait réalisé d'importantes améliorations, mais, en retour, avait considérablement restreint la liberté de l'Administration. Désormais, l'abonnement ne pouvait plus être refusé aux exploitants qui en faisaient la demande ; le montant de l'abonnement devait être réglé sur le produit moyen des deux derniers exercices ; enfin, le traité à forfait, conclu sur ces bases, liait les parties pour une durée de cinq ans.

La jurisprudence du Conseil d'État, de son côté, interpréta ces dispositions de la manière la plus large, et décida qu'il y avait lieu d'accorder l'abonnement même dans le cas où *une seule* des deux années de l'exploitation aurait été productive de bénéfices (1).

Le décret du 27 juin 1866 vint quelque peu restreindre les dispositions trop libérales du décret de 1860, et décida que, pour « l'avenir, l'abonnement à la redevance proportionnelle des mines serait réglé, par les exploitants qui le demanderont, sur le *produit net moyen des cinq dernières années*, pour lesquelles l'impôt de la redevance aura été régulièrement établi ».

Toutefois, ne devaient pas entrer en ligne de compte celles des dites cinq années qui n'auraient pas donné de produit net. L'Administration pouvait, en outre, user du droit, à elle conféré par les articles 35 de la loi de 1810 et 33 du décret de 1811, de rejeter les demandes d'abonnement quand « il résulterait de l'instruction que l'exploitation a été dirigée en vue d'altérer la sincérité des bases de l'abonnement ». Le rejet devait être pro-

---

(1) C. d'État ; 7 août 1862 (Mines de l'Argentière), D.P. 65.5.268 ; 28 août 1865 (Châtillon et Commentry), D P. 65.5.305.

noncé par décision ministérielle, rendue après avis du conseil général des mines et des sections réunies des Finances, des Travaux Publics et du Conseil d'Etat (1).

En dehors de ce cas prévu par l'article 2 du décret, l'abonnement correspondait à un droit pour l'exploitant. D'ailleurs, loin d'enlever aux concessionnaires aucun des avantages que leur avait conféré le décret de 1860, le décret de 1866 ne faisait qu'en « expliquer seulement les dispositions, de manière à en rendre l'exécution conforme à la pensée qui l'avait inspiré (2) ».

Ces nouvelles dispositions firent naître des abus. Tandis, en effet, que le décret de 1811, dans un excès de rigorisme et d'intransigeance, stipulait que l'Administration pourrait discuter le taux de l'abonnement en tenant compte des chances d'avenir de l'entreprise, et rejeter la demande en cas de désaccord sur le chiffre qui lui paraîtrait équitable, le décret de 1866 donnait la toute puissance aux exploitants, et, sauf le cas prévu par son article 2, laissait l'Administration dans l'incapacité légale de refuser l'abonnement.

Il en résultait que presque toujours on faisait une demande d'abonnement à l'expiration d'une période de travaux préparatoires ; le produit net était alors très faible et le gouvernement était obligé d'y consentir, bien que le taux de l'abonnement ne fût pas en rapport avec les bénéfices probables.

Le Trésor eut à subir de ce fait un préjudice considérable ; en Algérie, par exemple, le nombre des abonne-

---

(1) Décret du 27 juin 1866, art 2.

(2) Circ. du 5 août 1866 sur l'application du décret du 27 juin 1866 (Abonnements à la redevance proportionnelle).

ments accordés dans ces conditions, lui a fait perdre plus de 500.000 francs.

Le décret du 11 février 1874 vint enfin mettre un terme aux abus signalés, en rétablissant le régime institué par le décret de 1811 et en restituant à l'Administration la liberté de décision dont elle avait joui pendant un demi-siècle.

L'article 2, relatif aux soumissions d'abonnement, dispose: « Les abonnements sont approuvés par le préfet sur avis de l'ingénieur des mines, du directeur des Contributions directes, du Comité d'évaluation, quand le taux ne dépasse pas 1.000 francs.

« En cas de désaccord entre le Comité d'évaluation et l'Ingénieur des mines ou le directeur des Contributions directes, il en sera référé au ministre des Travaux publics, qui statue après s'être concerté avec le ministre des Finances.

« Au dessus de 1.000 francs jusqu'à 3.000 francs, les abonnements sont approuvés par le ministre des Travaux publics qui se concerte préalablement avec le ministre des Finances.

« Les abonnements au-dessus de 3.000 francs et ceux pour lesquels un accord ne serait pas établi entre les deux ministres, dans les cas prévus par les paragraphes précédents, sont approuvés par un décret rendu en Conseil d'État.

« L'abonnement peut toujours être refusé par l'Administration; toutefois le refus d'une soumission d'abonnement ne peut en aucun cas être prononcé que par une décision du ministre des Travaux publics, prise de concert avec le ministre des Finances, après avis du Conseil général des Mines et des sections réunies des Travaux publics, des Finances et du Conseil d'État. »

Malheureusement, ce décret n'est pas plus explicite que celui de 1811 sur les bases et la durée des abonnements.

Actuellement, l'abonnement est facultatif pour l'Administration qui peut le refuser ou le concéder aux conditions qui lui conviennent ou d'après les bases d'évaluation qu'il lui plaît d'adopter. Et nous pouvons ainsi expliquer comment, depuis 1874, les demandes d'abonnement si fréquentes sous le régime très favorable aux exploitants institué par les décrets de 1860 et 1866, sont devenues de plus en plus rares, au point de n'être actuellement presque plus jamais formulées. D'une part, l'Administration ne consentirait pas à un abonnement qui causerait une perte appréciable au Trésor ; de leur côté, les exploitants refuseraient de faire un marché de dupes et se soucieraient fort peu de souscrire à une charge qui risquerait à la moindre circonstance de devenir plus onéreuse que la redevance ordinaire (1).

---

(1) Aguillon, n° 514, p. 433.

DEUXIÈME PARTIE

La loi de 1810 constitue un des monuments législatifs les plus remarquables, et forme aujourd'hui encore les bases de notre droit minier. Au lendemain de sa promulgation, les États étrangers, suivant notre exemple, avaient accepté les principales dispositions de notre Code minier. Mais, alors qu'en France, on hésitait à apporter à la loi fondamentale, forcément imparfaite sur quelques points, les plus légères modifications commandées par l'expérience, à l'étranger, on manifestait moins de scrupules, et profitant de toutes les innovations faites, on élaborait une législation nouvelle, la plus propre à développer les progrès de l'industrie minière (1).

Des projets de révision, intéressant l'ensemble de la législation minière, avaient déjà été présentés en 1832, 1847 et 1860 ; c'est après la guerre de 1870-1871 seulement, que, parmi les diverses propositions faites pour l'amélioration de notre régime minier, nous trouvons un grand nombre de projets se rapportant plus spécialement à la matière des redevances.

Les conclusions déposées sur le bureau de la Chambre, touchant la question minière, furent considérables. En 1871 déjà, la situation précaire de l'industrie minière

1) Krug-Basse. — De la propriété des mines, p. 197.

avait provoqué à l'Assemblée Nationale une demande d'enquête parlementaire à l'effet de constater l'état de l'industrie houillère, et de rechercher les mesures à prendre pour la mettre à même de pourvoir aux besoins de la consommation (1). A cet effet, l'Assemblée Nationale institua le 12 juillet 1873 une Commission de révision de la législation minière, qui, le 15 avril 1875, déposait, par l'organe de son rapporteur M. de Marcère, des conclusions tendant à la révision de 30 articles de la loi de 1810.

De son côté, le Gouvernement proposait en 1877 un projet de loi réduisant à 49 les articles de la loi de 1810. Ces diverses études aboutirent à la loi du 27 juillet 1880. Cette loi, d'ailleurs, n'apporta à la situation minière que quelques améliorations insuffisantes, et la réforme paraissant incomplète, les Chambres furent saisies ultérieurement de plusieurs projets et propositions de loi.

Ce sont ces divers travaux législatifs, élaborés tant par le Gouvernement que par les membres des Chambres, que nous nous proposons d'étudier, mais en laissant dans l'ombre tout ce qui touche à une révision plus ou moins complète de la loi organique de 1810, et en ne dégageant de ces diverses études que ce qui touche à la réforme des redevances fixe et proportionnelle.

Notre chapitre premier sera consacré à l'étude des projets qui sont venus successivement en discussion de 1877 à 1908 ; nous réservons une place spéciale à l'exposé détaillé de la loi de finances de 1910, qui modifie très sensiblement le régime de la loi de 1810. Nous terminerons en recherchant ce que sont les protestations soulevées par cette loi et par les projets qui l'ont précédée ou suivie, et en nous demandant ce qu'elles contiennent de fondé.

---

(1) Krug-Basse, ibid., p. 199.

CHAPITRE PREMIER

Les dispositions des articles 33 à 40 de la loi du 21 avril 1810, relatives aux redevances dues par les concessionnaires des mines à l'État, ne sont pas claires et leur fonctionnement présente de gros défauts.

La redevance fixe, en effet, a un taux si modique qu'elle ne correspond à rien ; quant à la redevance proportionnelle, elle peut fort bien n'être pas proportionnée aux bénéfices réalisés, et pour en établir équitablement l'assiette, il faudrait connaître la comptabilité du concessionnaire.

Cette insuffisance des redevances, leur difficulté d'application à l'industrie minière ont attiré l'attention du législateur et ont provoqué parmi les parlementaires une vive émulation aux fins de modifier, dans un sens plus conforme aux conditions actuelles d'exploitation, le système d'impôts miniers qui subsiste depuis 1810.

SECTION I

Le projet de 1877 et ses précédents

§ 1. — *Historique.*

Le premier projet déposé sur la législation des mines depuis 1870 le fut en 1877 par MM. Pâris, ministre

des Travaux Publics, et Caillaux, ministre des Finances.

Ce projet était la résultante d'un assez long travail antérieur.

L'Assemblée Nationale avait constitué en 1874 une commission chargée de procéder à une enquête sur la situation houillère. A la séance du 11 décembre 1874, le rapporteur de la Commission exposait qu'il y aurait lieu d'introduire certaines réformes dans la législation minérale, et invitait le Gouvernement à prendre l'initiative d'un projet de loi, formulant les modifications qui feraient concorder cette législation avec les besoins de l'industrie.

Le Conseil général des mines aussi consulté pensait également que la loi du 21 avril 1810 pouvait être utilement simplifiée et complétée dans l'intérêt de l'industrie et de l'Administration. Tout semblait donc prêt pour une discussion ou une révision sérieuse et approfondie : il n'en fut rien. Le Conseil d'État émit en effet à ce moment l'opinion, qu'il lui paraissait dangereux de discuter une législation, qu'une pratique de soixante-dix ans avait consacré, et qu'il serait bien préférable de ne modifier que les articles « à l'occasion desquels des réformes d'une véritable importance avaient été réclamées à juste titre ». En conséquence, une commission spéciale, composée de membres du Conseil général des mines et de professeurs à l'École nationale des mines, fut chargée de rechercher dans quelles mesures il convenait d'améliorer le détail de la loi de 1810, sans toutefois porter atteinte aux principes fondamentaux qui n'étaient contestés par personne.

Le travail de la commission de 1874 portait principalement sur des redevances qu'on jugeait insuffisantes et d'une application difficile.

M. de Marcère, rapporteur, s'élevait notamment (1), contre la faiblesse du taux de la redevance fixe qui, dans certaines contrées, ne grevait la production que de 1/1000e par tonne ; et, se faisant l'interprète des vœux émis par plusieurs ingénieurs de mines, il réclamait une augmentation progressive de cette redevance qui forcerait le concessionnaire à exploiter ou à renoncer.

En ce qui touchait à la redevance proportionnelle, la Commission se trouvait en présence de plusieurs opinions : M. Dupont, d'une part, concluait à l'augmentation des redevances qui, disait-il, représentent pour l'État une somme de revenus véritablement importants, et ne constituent, au regard des exploitants, qu'un impôt très peu considérable (2).

Il voulait notamment voir fixer la redevance proportionnelle au maximum inscrit dans la loi, soit 5 °/₀ du revenu net. D'ailleurs, en insérant dans notre loi française cette disposition qui était déjà inscrite dans la législation italienne, on ne ferait, ajoutait-il, que régulariser une situation qui depuis 1811 existait en fait.

M. Dupont demandait que l'article 35 fût modifié et réclamait, en conséquence, l'adoption de la rédaction suivante : Article 35 (nouveau) : « La redevance proportionnelle sera réglée chaque année à 5 °/₀ du produit net de chaque concession de mines ; il pourra être fait

---

(1) Rapport de M. de Marcère, J. O., 16 août 1874.

(2) Le total des redevances en 1869 s'est élevé pour 1868 au chiffre total de 1.422.027 fr. 93 : Redevance fixe : 114.627 fr. 20 ; Redevance proportionnelle : 1.307.370 fr. 73.

En 1868, la production houillère avait été de 13.353.876 tonnes, ce qui nous montre que les redevances ne constituent qu'un impôt inférieur à 0 fr. 10 par tonne, en réalité, 0 fr. 094 par tonne.

un abonnement pour ceux des propriétaires qui le demanderont. »

De son côté, le Comité des Houillères de la Loire était hostile à un changement quelconque du régime institué, car « l'impôt est, et doit être tout entier dans la redevance proportionnelle qui est une véritable part attribuée à l'État dans les bénéfices de l'exploitation ». Il s'opposait notamment à ce que la redevance proportionnelle, ainsi que le réclamaient certains exploitants, fût transformée en une rétribution sur les quantités extraites. Ce mode aurait évidemment pour avantage, exposait-il, de simplifier la fixation du produit net et la perception de l'impôt, mais il frapperait le prix de revient et non plus le bénéfice. Il pèserait lourdement sur les mines les moins favorisées et rendrait les pertes plus sensibles à l'industrie minière pendant les années onéreuses.

Le même comité émettait un vœu dans le sens d'un retour aux décrets de 1860 et 1866 qui, sous un double rapport, étaient favorables aux mines. Ils évitaient, d'une part, entre les concessionnaires et l'Administration, des débats souvent irritants et des appréciations toujours difficiles; ils permettaient, d'autre part, aux concessionnaires de connaître à l'avance le chiffre de l'impôt à faire entrer dans le calcul de leur prix de revient. Ces décrets ne pouvaient être préjudiciables au Trésor, puisque la durée de l'abonnement était de cinq ans seulement.

Par contre, il s'élevait vivement contre le décret du 21 février 1874, qui ne réservait au Trésor qu'un bénéfice douteux, tandis qu'il présentait pour l'industrie houillère les plus graves inconvénients.

Le Comité des houilères de la Loire concluait, en conséquence, au maintien des dispositions de la loi du

21 avril 1810, des décrets de 1860 et 1866 et à l'abrogation du décret du 21 février 1874.

Un troisième avis émanait du Comité des Houillères du Nord et du Pas-de-Calais. Ce comité proposait d'établir la nouvelle redevance d'après les mêmes bases que l'impôt de 3 °/₀ sur les valeurs mobilières ; on prélèverait ensuite 5 °/₀ sur le revenu distribué aux actionnaires. Cette taxe serait substituée à la redevance proportionnelle et aurait l'avantage d'être d'une perception facile pour le Trésor, en somme peu gênante pour le contribuable et d'un rapport aussi fructueux.

Du reste, si la portion distribuée ne constituait généralement pas tout le bénéfice d'une compagnie, il n'y avait pas lieu de craindre que la partie versée à la réserve echappât à l'impôt. Cette part de dividendes non distribués, en effet, était réservée le plus souvent à ces travaux de premier établissement « destinés à développer encore la production et à augmenter pour l'avenir les profits de l'exploitation ; de sorte que le Trésor était assuré d'un dédommagement certain, et de réaliser ultérieurement une perception plus large sur une somme de bénéfices plus considérables ».

Toutes ces propositions maintenaient néanmoins les dispositions de la loi de 1810. Le Conseil général des mines émit alors son avis.

Il proposait l'adoption d'un principe nouveau, qui n'avait encore trouvé son expression dans aucune législation, mais qui, selon lui, devait modifier l'assiette de la redevance proportionnelle dans un sens plus conforme aux dispositions fiscales. Ce système supprimait toute évaluation du produit net et transformait la redevance en un droit fixe prélevé sur chaque tonne de minerai extraite pendant l'année précédente.

Le principe de l'abonnement facultatif à la redevance proportionnelle était maintenu, et l'article 35 recevait une nouvelle rédaction (1).

Cette proposition souleva de vives critiques. Il était évident, en effet, que le principe d'une redevance à tant par tonne sur les produits extraits violait l'équité, car, en matière d'exploitation minérale, il est constant qu'au même moment, suivant les circonstances diverses de gisement, de transport, de débouchés, de main-d'œuvre et autres, les bénéfices nets par tonne extraite réalisés par plusieurs mines sont fort variables et diffèrent souvent considérablement.

Tels étaient les divers systèmes proposés devant la Commission, et qui, dans l'esprit de leurs auteurs, devaient assurer l'équitable répartition et la facile perception de la redevance proportionnelle. Celui-là seul avait retenu l'attention du rapporteur et de la Commission qui proposait de fixer à 5 °/₀ du revenu net distribué la redevance due à l'État. Ce mode d'imposition avait, à l'avis de la Commission, l'avantage d'intéresser l'État à la prospérité générale des mines, de ne pas gêner l'exploitation par les incertitudes et les variations que présenterait l'insertion de certaines clauses dans

---

(1) Article 35. — « La redevance proportionnelle sera réglée chaque année d'après les quantités extraites pendant l'année précédente. Elle sera de 0 fr. 15 par tonne sur les combustibles minéraux, minerais de fer et de manganèse, les pyrites de fer, les bitumes de roches bitumeuses, les minerais d'alun et de souffre, et les minerais pour sulfates à base métallique.

« Elle sera de 1 franc par tonne sur les minerais préparés d'or, d'argent, de fer, de cuivre, d'étain, de nickel, de zinc, de bismuth, de cobalt, d'arsenic, d'antimoine, de molybdène, ou autres matières métalliques.

« Il pourra être fait un abonnement pour ceux des propriétaires de mines qui le demanderont. »

l'acte de concession, et enfin d'être conforme au but recherché, en donnant un plus grand rendement certain (1) et en facilitant la perception de la redevance proportionnelle (2).

Ce fut des travaux de cette commission que sortit le projet de 1877.

« Depuis soixante-dix ans, disait l'exposé des motifs, les mines se sont remarquablement développées ». Les auteurs du projet pensaient en conséquence que, dans l'application des principes généraux, et à l'instar des autres nations européennes, il y avait lieu de remanier la législation souterraine et d'y introduire quelques modifications réclamées par le mouvement des choses industrielles.

Le projet comportait donc une revision générale de la loi de 1810, dont 49 articles seulement étaient conservés, mais respectait, toutefois, les principes fondamentaux de la loi organique.

Le ministre des Finances rappelait encore qu'à diverses reprises des révisions de la loi de 1810 avaient été

---

(1) Le Gouvernement pourrait ainsi plus facilement se rendre compte du produit de cette perception de 5 °/₀ que de celui de la redevance proportionnelle; car, si certains exploitants consomment eux-mêmes leur charbon ou leur minerai et par conséquent ne distribuent point de revenus, on exigera d'eux la production de certaines pièces, ainsi qu'on le faisait déjà pour le calcul de la redevance proportionnelle, mais « une production plus complète et un bilan exact ». On se rendra ainsi compte du revenu réalisé, mais non distribué, ce qui sera plus productif pour l'État.

(2) Le plus souvent, la plupart des mines étant exploitées par des sociétés, la redevance proportionnelle ne sera qu'une annexe de l'impôt sur la valeur mobilière et n'entraînera pas d'appréciations de stocks en fin d'exercice, ni de contrôles de livres ou de comptes, qui rendent si pénible la tâche des ingénieurs chargés de l'établir.

tentées, et que plusieurs projets (1847-1848) réclamaient, non seulement la mise en adjudication des concessions de mines au profit du Trésor, mais de plus, voulaient que celui-ci profitât des bénéfices que pourrait produire la vente des concessions gratuitement instituées. Il n'avait pas, ajoutait-il, la prétention de reconstruire pour le soumettre au vote des Chambres un nouvel édifice législatif, mais son intention était d'approprier aux exigences modernes la loi fondamentale minière, par la suppressions de parties devenues aujourd'hui inutiles et par le remaniement de quelques autres.

§ 2. — *Texte et étude des modifications proposées.*

La section V du titre II du projet se rapporte à l'impôt spécial des mines. Elle est ainsi conçue :

Art. 25. — « Les propriétaires de mines sont tenus « de payer à l'État pour chacune des concessions prises « isolément une redevance fixe et une redevance pro- « portionnelle au produit de l'extraction. »

Art. 26. — « La redevance fixe sera annuelle et ré- « glée d'après l'étendue de la concession sur le taux « de ..... fr. par kilomètre carré. »

Art. 27. — « La redevance proportionnelle sera éga- « lement annuelle et réglée chaque année au 1/20 du « produit net de l'extraction pendant l'année précé- « dente. »

Art. 28. — « Les redevances fixe et proportionnelle « seront imposées et perçues comme les contributions « directes... Les réclamations sont présentées, instruites

« et jugées, les dégrèvements de toute nature pronon
« cés comme pour ces contributions.

« Le privilège du Trésor public pour le recouvrement
« de ces redevances est réglé ainsi qu'il suit et s'exerce
« avant tout autre pour l'année échue et l'année cou-
« rante, savoir :

« 1° Sur les produits, loyers, et revenus de toute
« nature de la concession ;

« 2° Sur tous les meubles et autres effets mobiliers
« appartenant aux redevables en quelque endroit qu'ils
« se trouvent ».

Art. 29. — « Il sera imposé en outre 0 fr. 10 par franc
« des dites redevances pour couvrir les décharges, ré-
« ductions, remises ou modérations.

« En cas d'insuffisance des crédits, les imputations
« ont lieu sur le principal des rôles ; lorsque le fonds
« de non-valeurs n'est pas entièrement absorbé, l'excé-
« dent s'ajoute au principal et profite à l'État. »

§ 3. — *Comparaison du texte proposé avec celui de la loi de 1810.*

Comme nous pouvons en juger à la lecture de ce texte, les auteurs du projet sont restés fidèles à l'esprit de la loi de 1810, et n'ont proposé que des modifications de détails, dont l'utilité pratique devait être de simplifier la législation en vigueur et de préciser, en les mettant bien en lumière, les principes qui depuis le début du siècle présidaient à l'établissement et à la perception des redevances.

Le projet de 1877, notamment, supprimait purement et simplement les dispositions contenues à l'article 32

qui, dans une loi spéciale sur les mines, devenaient sans objet, puisque les concessionnaires de mines étaient assujettis à un impôt particulier sur le produit net de leur industrie. D'ailleurs, la suppression de cette disposition s'imposait, les deux déclarations qu'elle contenait étant absolument inutiles. D'une part en effet, l'exploitation des mines n'était pas comprise dans les dispositions des articles 632 et 633 du Code de commerce qui énumère limitativement ce qu'il faut entendre par acte de commerce ; elle ne pouvait donc être considérée comme un commerce. D'autre part, l'article 13-4° de la loi du 25 avril 1844 (1) sur les patentes déclarait formellement que les concessionnaires de mines ne sont pas assujettis à la patente.

En conséquence, les dispositions de l'article 32, dépourvues de toute portée pratique, devaient normalement disparaître de toute nouvelle rédaction.

L'article 25 proposé maintenait intégralement l'article 33 de la loi du 21 avril 1810, et conservait sans le modifier le principe de l'impôt spécial des mines.

Il semblait, toutefois, qu'il y avait lieu d'augmenter la redevance fixe dans une forte proportion. Ce faisant, on ne dérogait pas à l'idée du législateur de 1810 qui comptait sur cette taxe pour empêcher le concessionnaire de laisser sa mine inexploitée, ou de demander des concessions d'une trop grande étendue. L'expérience avait démontré que le taux de 10 francs par kilomètre

---

(1) Article 13-4°, loi du 25 avril 1844 : « Ne sont pas assujettis à la patente : 1°... ;

4° « Les concessionnaires de mines, pour le seul fait de l'extraction et de la vente des matières par eux extraites, l'exemption ne pouvant en aucun cas être étendue à la transformation des matières extraites. »

carré, adopté lors des discussions de la loi de 1810, était manifestement trop faible, et il convenait, à l'avis du Conseil général des mines, d'élever la redevance fixe dans une proportion qui serait un obstacle aux chômages et aux demandes exagérées.

Quant à la redevance proportionnelle, elle restait fixée au taux prévu par l'article 35. Il y avait lieu, d'ailleurs, de consacrer ce chiffre de 5 °/₀ qui était accepté par tous les industriels, parce qu'il représentait « le chiffre moyen de la contribution foncière en principal des propriétés non bâties », et qu'en somme il ne grevait la tonne de houille que d'un impôt très faible (0 fr. 015 environ).

Cependant, pour l'avenir la redevance proportionnelle ne devra pas supporter plus de 0 fr. 10 additionnels pour fonds de non-valeurs, malgré que la contribution foncière en acquitte un bien plus grand nombre.

Les auteurs du projet attiraient encore l'attention du Parlement sur la question de l'abonnement à la redevance proportionnelle, dont ils demandaient la suppression, car, à leur avis, si la faculté de l'abonnement pouvait se justifier en matière de contributions indirectes, elle n'avait aucune raison d'être pour un impôt direct.

L'octroi de l'abonnement avant 1860 était une faculté pour l'Administration ; depuis les décrets de 1860 et 1866, le concessionnaire de mines y avait un véritable droit. L'obligation d'accorder l'abonnement avait déjà fait perdre au Trésor des sommes considérables, et comme dans tout État, la situation financière est toujours quelque peu embarrassée, il convenait de s'insurger contre toute mesure propre à diminuer les ressour-

ces fiscales du pays, et de rejeter dorénavant toute demande d'abonnement.

Nous avons parlé tout à l'heure d'un décime perçu additionnellement pour fonds de non-valeurs. Depuis longtemps déjà, son attribution à un fonds spécial était tombée en désuétude. Le projet maintenait néanmoins « ce décime additionnel au principal de la taxe dans le désir de créer pour l'impôt des mines, comme pour les autres contributions directes, un fonds de non-valeurs destiné, « non plus à accorder des allocations plus ou moins arbitraires à titre d'encouragement, mais à faire face aux dégrèvements régulièrement prononcés pour cause d'erreur, de double emploi, ou pour cotes irrécouvrables », de telle sorte que le service de ces dégrèvements, imputés jusque-là sur le budget ordinaire du ministère des finances, fut désormais rattaché à un budget sur ressources spéciales.

Pour l'imposition et la perception, l'article 37 de la loi de 1810 assimilait la redevance proportionnelle à la contribution foncière ; les auteurs du projet ne saisissent pas la raison de ce rapprochement entre la redevance proportionnelle, qui est un impôt de quotité, (Décret du 6 mai 1811) et la contribution foncière, qui est un impôt de répartition. A leur avis, il serait plus exact de généraliser et de parler seulement de contributions directes.

L'article 37-2°, enfin, n'accordait au Trésor pour le recouvrement de cette redevance qu'un privilège « sur les récoltes, fruits, loyers et revenus », analogue à celui de la contribution foncière ; le ministre des Finances, M. Caillaux, estimant ces garanties insuffisantes, car, pour la redevance proportionnelle, on ne pouvait se prévaloir que du privilège sur les meubles et

effets mobiliers, la mine ne pouvant être considérée en droit comme susceptible de donner des fruits, déclarait qu'il importait de fortifier les droits du Trésor. Et pour parer aux doutes et aux lacunes de la loi de 1810, il proposait de lui accorder, pour le recouvrement de la redevance proportionnelle, le privilège spécial et le privilège général édictés par l'article 1-§ 1 et 2 de la loi du 12 novembre 1808, qu'il insérait à l'article 28 du projet (1).

Les dispositions des articles 38 et 39 de la loi de 1810, qui jusqu'alors n'avaient reçu que de fort rares applications et qui même étaient abrogées en fait, n'étaient pas reproduites.

En résumé, le texte proposé avait le mérite d'apporter quelques simplifications au régime. Il ne proposait cependant aucun changement au système d'impôts spéciaux, et ainsi, il ne répondait pas entièrement aux vœux depuis longtemps exprimés par les concessionnaires de mines et les comités de houillères, qui réclamaient une imposition plus équitable.

Le ministre des Finances avait néanmoins prévu com-

---

(1) Loi du 12 novembre 1908 relative au privilège du Trésor public pour le recouvrement des contributions directes. (Loi du 30 mars 1902, art. 58.)

Article premier. — « Le privilège du Trésor public pour le recouvrement des contributions directes est réglé ainsi qu'il suit et s'exerce avant tout autre :

« 1° Pour la contribution foncière de l'année échue et de l'année courante, sur les récoltes, fruits, loyers et revenus des biens immeubles sujets à la contribution.

« 2° Pour l'année échue et l'année courante des contributions mobilières, des portes et fenêtres, des patentes et de toute autre contribution directe et personnelle, sur les meubles et autres effets mobiliers appartenant aux redevables en quelque lieu qu'ils se trouvent. »

bien cette solution serait regrettée par les industriels et pour satisfaire à leurs désirs, il avait proposé, lors des discussions à la Chambre du projet de 1877, plusieurs systèmes nouveaux d'imposition.

a) On pouvait abroger l'article 13-4° de la loi de 1844 sur les patentes, et faire ainsi rentrer l'industrie minérale dans les conditions de l'industrie générale. Mais une simple réflexion permettait facilement de reconnaître que les bases (1) sur lesquelles repose l'impôt des patentes ne se prêtaient nullement à son adaptation à l'industrie minière.

b) Parmi les détracteurs les plus sérieux du système de l'impôt spécial des mines, tel que l'établissait la loi de 1810, se trouvait le Conseil général des mines qui lui reprochait, outre sa complication, de tendre à restreindre autant que possible l'intervention administrative, et de provoquer nécessairement une sorte d'inquisition qui nuisait souvent à la bonne entente entre concessionnaires et ingénieurs de l'État. Pour obvier à ces inconvénients, le Conseil général avait jadis présenté au Corps législatif une proposition consistant à « percevoir annuellement par tonne extraite une redevance, dont le taux serait calculé pour chaque substance minérale, de manière à ne pas diminuer le produit de l'impôt des mines ».

Ce système, ainsi que le faisait remarquer le ministre des Finances, n'était pas plus praticable que le précédent, en raison même de l'impossibilité qu'il existait d'adopter à l'avance un taux unique ; d'ailleurs, de par

---

(1) La patente perçue en vertu d'un tarif est un impôt général sur le produit du travail (Loi du 25 avril 1844).

la situation particulière de l'industrie minière, ce taux devait varier non seulement pour chaque substance, mais encore annuellement, et cette incertitude ne pouvait que comporter de graves inconvénients, en raison du besoin de certitude nécessaire aux industriels pour effectuer leurs opérations. Ce système présentait un autre inconvénient plus grave encore : il obligerait les mines, dont les dépenses excèdent les recettes, à payer néanmoins l'impôt, et on arriverait ainsi à cette anomalie inadmissible, que les mines seraient d'autant plus lésées qu'elles seraient en déficit, et réciproquement, que plus leur état de prospérité serait grand, plus leur situation serait avantageuse.

Quoi qu'il en soit, malgré ses imperfections le système de la redevance proportionnelle, tel que l'établissait le régime de 1810, ne se prêtait pas à toutes ces inégalités et semblait mieux contribuer au développement de l'industrie minérale. Il était donc préférable de maintenir dans toute leur intégrité les principes fondamentaux de la loi fondamentale concernant l'impôt spécial sur les mines.

Le projet de 1877 a eu cependant le mérite de chercher à simplifier la loi de 1810 en réduisant le nombre des articles et en introduisant plus d'ordre méthodique dans la rédaction et la succession des textes. Le but poursuivi par ses auteurs était de corriger les imperfections qui se rencontraient dans le texte initial et de combler les lacunes qu'avait fait naître le développement intensif de l'industrie minière pendant plus d'un demi-siècle. Sous ce rapport, ce projet cadrait bien avec l'expérience qui ne réclamait que des réformes partielles et non des changements excessifs qui auraient mis en péril une législation longuement expérimentée.

SECTION II

Loi du 27 juillet 1880

Le projet de loi de 1877 avait échoué devant l'opposition du Conseil d'État. En 1880, M. de Freycinet présentait au Sénat un projet de modifications restreintes. Une commission était chargée de l'examiner, afin d'en faire passer les dispositions dans une loi qui devait reviser celle du 21 avril 1810 sur les mines. Peu après, M. Brossard, député rapporteur (1), faisait connaître que la Commission avait longuement discuté sur la redevance proportionnelle et cherché s'il ne serait pas possible, « en changeant l'assiette de cet impôt, de simplifier l'établissement du produit net par les Comités d'évaluation et d'éviter les dissimulations » dans les déclarations que devaient faire les concessionnaires, conformément à l'article 27 du décret du 6 mai 1811.

Après examen des divers systèmes proposés, elle décidait qu'il y avait lieu de conserver les bases établies par les articles 33 et suivants de la loi de 1810, c'est-à-dire l'impôt sur le produit net de l'exploitation ; cet impôt ne frappait que le revenu des exploitants, n'aggravait pas la situation des mines sans bénéfice et pouvait s'appliquer à toute exploitation sans exception.

Aussi, pour se conformer au vœu émis par cette commission, la loi du 27 juillet 1880, dont l'article unique modifiait certaines dispositions de la loi de 1810, res-

---

(1) J. O. Annexes, Chambre des députés, n° 2309, p. 2326.

tait silencieuse sur la question des redevances et en maintenait intégralement le principe (1).

La commission appelait également l'attention du ministre sur la question de l'abonnement. Il y aurait, pensait-elle, grand intérêt à faciliter et à rendre plus efficace le contrôle et les investigations qui incombent aux ingénieurs des mines, et, à cet effet, il conviendrait de leur adjoindre au besoin un inspecteur des Contributions directes. Mais, malgré que ce désir ait été formulé, nous ne trouvons dans la loi de 1880 aucune disposition en ce sens.

SECTION III

Projets et propositions de loi (1886).

Depuis cette époque, la législation minière a été l'objet de constantes propositions de la part des parlementaires, et les projets de réforme du régime minier sont très nombreux. Tous ces projets proposent des modifications plus ou moins complètes au régime de la propriété des mines, et, parmi eux, certains réclament l'adoption d'un nouveau système d'impôts. La mise en application de la loi de 1810 avait, en effet, révélé bien des lacunes et des imperfections. L'État, à mesure du développement de l'exploitation des richesses minérales, s'était vu peu à peu contraint de parer aux exigences nouvelles de la science et de l'industrie par une série de dispositions, introduites au moyen de nom-

(1) J. O. Chambres annexes, p. 8798.

breux décrets et ordonnances qui s'échelonnaient en 1811 et 1880. Toutes ces additions avaient fait perdre à la législation son unité et sa simplicité primitives ; des réformes partielles, accomplies sans plan d'ensemble, sous le coup de nécessités soudaines, y avaient introduit des complications gênantes, des nouveautés souvent contraires à l'esprit de la loi organique, et de cette réglementation abusive était né un enchevêtrement de dispositions confuses et souvent contradictoires. Il importait de réunir en une loi unique, sorte de code minier, les règles dispersées dans les textes épars.

Cette nécessité fut plus gravement ressentie lors des incidents provoqués par la grève de Decazeville, au cours de laquelle se firent jour les théories les plus fantaisistes sur le droit des concessionnaires de mines.

Le gouvernement, pour couper court à toutes ces affirmations équivoques, prit l'engagement d'étudier une réforme générale de la législation minière (1). Et le 25 mai 1886, M. Baïhaut, ministre des Travaux publics, déposait sur le bureau de la Chambre le projet annoncé.

Plusieurs autres propositions furent élaborées et soumises au Parlement vers la même époque par des députés ; ce furent les propositions de loi de MM. Francis Laur, Déjardin-Verkinder, Wickersheimer, que nous allons étudier dans leur ordre de présentation.

---

(1) Rapport sur le régime des mines par Alexandre Zévaès, député, 9e législature. Chambre des députés. Session de 1909, n° 2431, p. 30.

§ 1. — *Proposition de loi Francis Laur* (1).

Cette proposition, déposée le 15 février 1886, consacre le titre IV de sa section II à la matière des redevances. Les articles 32, 33 et 38 de la loi de 1810 sont conservés, et les propositions nouvelles trouvent leur expression dans les articles 34, 35, 36, 37 et 39.

Dans l'exposé des motifs, M. Francis Laur, considérant que « la loi du 21 avril 1810 est une des œuvres fortes de cette école législative qui a fait l'honneur de la première Révolution », qu'elle a grandement contribué au développement de l'industrie minérale en France, propose « le maintien de la base actuelle sur laquelle repose la propriété minière ». Ce principe de la propriété minière a subi, dit-il, victorieusement les épreuves du temps et constitue un point de départ qu'il faut se garder d'ébranler. Toutefois, la loi de 1810 qui a soixante-dix ans d'existence est nécessairement une loi vieillie, et il convient de la réviser au point de vue technique.

Cette révision porte sur différents points et, notamment, sur la question des redevances.

La proposition Laur conserve l'article 32 de la loi de 1810 pour se conformer aux vues du législateur, qui voulait que le concessionnaire fût considéré comme un propriétaire foncier qui exploite son immeuble, et non comme un commerçant.

S'inspirant des idées émises par la Commission de

(1) 1886, J. O. Doc. parl., n° 454, p. 1024.

1874, que nous avons déjà exposées, M. Laur proposait une élévation du taux de la redevance fixe.

« La taxe de 10 francs, fixée en 1810, disait-il, ne répond plus à l'état de l'industrie houillère ni à la valeur des concessions. »

Et il pensait que le taux de cette redevance devrait être à l'avenir fixé par chaque acte de concession. Il proposait en conséquence l'adoption de ce texte : « La redevance fixe sera annuelle et réglée d'après l'étendue de la concession. Elle sera fixée par le décret de concession à une somme déterminée par kilomètre carré (1). »

Quant à la redevance proportionnelle, M. Laur en demandait la modification et proposait pour l'article 35 la rédaction suivante : « La redevance proportionnelle sera réglée chaque année à 5 °/₀ des revenus nets distribués ou réalisés. »

Des dispositions nouvelles étaient également contenues aux articles 36, 37 et 39. Les articles 34 et 38 de la loi de 1810 étaient maintenus.

M. Laur pensait que l'État, qui percevait un impôt sur l'industrie des mines, ne pouvait se désintéresser

---

(1) Plus tard au cours de la discussion devant la commission chargée d'examiner son projet ainsi que celui du gouvernement, d'autres opinions s'étant fait jour, M. Laur changea d'avis et se montra partisan du maintien de la redevance fixe telle que l'avait établie la loi de 1810.

Cet impôt, en effet, à l'avis général ne donnait pas un total dépassant 100.000 francs, et était considéré comme dérisoire par les concessionnaires qui le plus souvent oubliaient d'acquitter la redevance fixe sans être autrement inquiétés. Il était préférable de le laisser subsister en lui conservant son caractère de perception insignifiante, puisqu'il ne limitait nullement les appétits des demandeurs de concessions et ne forçait pas les concessionnaires à exploiter.

des institutions ouvrières, qui l'aidaient indirectement, pour ce qui concerne les mesures de sécurité qu'il accorde aux mineurs. Il demandait, en conséquence, que « le décime pour franc » perçu en vertu de l'article 36 de la loi de 1810 contribuât à former un fonds d'allocations pour les caisses de prévoyance des ouvriers mineurs.

L'article 36 était donc maintenu, mais on lui ajoutait *in fine* la disposition suivante : «.... des propriétaires qui éprouveront des pertes ou pour les accidents et les institutions de prévoyance des ouvriers mineurs ».

L'article 37 simplifié était ainsi conçu : « La redevance proportionnelle sera perçue comme la contribution foncière ; les réclamations à fin de dégrèvement ou de rappel à l'égalité proportionnelle seront jugées par les Conseils de préfecture. »

Cette nouvelle rédaction dissipait le doute que pouvait faire naître le mot « imposée » dans le texte de la loi de 1810, et supprimait la disposition contenue au paragraphe 2, *in fine*, de l'article 37, considérant qu'elle faisait double emploi avec celle de l'article 35 aux termes duquel la redevance proportionnelle ne pouvait jamais s'élever « au-dessus de 5 °/₀ du produit net ».

Il proposait enfin pour l'article 39 la rédaction suivante :

« Le produit de la redevance fixe et de la redevance proportionnelle formera un fonds spécial dont il sera tenu un compte particulier au Trésor public et qui pourra être appliqué aux dépenses de l'Administration des mines, à celles des recherches d'intérêt public et à l'exploitation momentanée d'office de certaines mines en activité, en cas de grève ou de contravention aux lois et règlements ».

La proposition de M. Francis Laur conservait ainsi dans l'ensemble l'idée de la loi de 1810, dont il ne modifiait aucune des grandes lignes.

§ 2. — *Projet Baïhaut.*

Le 22 mai 1886, M. Baïhaut, ministre des Travaux publics, déposait au nom du Gouvernement un projet de loi révisant la législation minière. Dans son exposé des motifs, il donnait un aperçu de la situation créée par l'ensemble des lois et des règlements élaborés en la matière, mais qui, à son avis, laissait bien des questions importantes sans solution précise. L'impôt sur les mines, notamment, manquait de bases rationnelles. Il n'y avait pas lieu, certes, d'en modifier le principe, mais il convenait de lui donner une assiette telle, que loin de déprimer l'industrie minière, elle lui permit de déployer une activité sans cesse plus considérable et mieux proportionnée à l'étendue du champ d'exploitation. C'était en ce sens que le Gouvernement avait porté ses efforts et cherché à améliorer la situation existante, en établissant un impôt plus conforme aux intérêts des exploitants, et en rendant le mode d'évaluation plus sûr et moins tracassier. Le titre VII du projet présenté par M. Baïhaut était consacré à l'étude des « impôts spéciaux aux mines ».

Le principe de la double redevance était maintenu (2)

---

(1) J. O. Doc. parl. Chambre annexes, n° 725, p. 1676.

(2) Art. 84 (ancien article 33 de la loi de 1810) : « Les propriétaires de mines sont tenus de payer annuellement à l'État une redevance fixe et une redevance proportionnelle au produit net de l'extraction en deux semestres égaux avant le 30 juin et le 21 décembre. »

Cependant la redevance fixe étant trop minime, on considérait qu'il fallait absolument en élever le taux. Mais une difficulté se présentait : il semblait impossible de proposer une redevance fixe à l'hectare, indépendante de la surface, très supérieure à celle établie par la loi de 1810. Il ne fallait pas, en effet, bouleverser les situations acquises et compromettre gravement pour l'avenir les intérêts des anciennes concessions, malgré les facilités accordées aux exploitants pour obtenir des réductions de surface. D'autre part, une taxe trop élevée, établie sur certaines étendues concédées, n'était pas sans présenter quelques inconvénients.

Certains pays de montagnes, en effet, possèdent des mines de combustibles ; l'exploitation en est réduite et la consommation a lieu sur place. On ne saurait leur faire supporter des redevances trop fortes, qui les contraindraient ou à succomber ou à augmenter notablement leur prix de vente au détriment des populations, ou encore, stipuler pour cette catégorie de mines des exemptions qui conduiraient à des exceptions difficiles à définir et pouvant prêter à des interprétations abusives.

Toutes ces considérations amenèrent M. Baïhaut à imaginer une échelle de taxations proportionnées à l'étendue des concessions ; les chiffres en sont inscrits à l'article 85 du projet (1).

Loin de prêter, disait-on, aux inconvénients et aux abus signalés, ils avaient l'avantage d'amener vraisemblablement les détenteurs de terrains inutilisés ou insuffisamment exploités à les remettre dans le commerce, au

---

(1) Art. 85 (ancien article 34 de la loi de 1810) : « La redevance fixe est établie d'après la surface limitée par le périmètre, elle sera de :

plus grand avantage de l'intérêt public. En outre, ils ne constituaient pas une charge sérieuse pour toute exploitation conduite avec une activité suffisante et limitée aux seuls terrains qui lui sont réellement utiles.

La redevance proportionnelle, par contre, en raison de la création de l'impôt de surface, devait être diminuée car elle pesait trop sur l'industrie minière, et il y avait lieu d'abaisser son taux de 5 fr. 50 °/₀ (décimes compris) à 3 °/₀ sur le produit net (1).

Quant à la perception de l'impôt minier, le projet ne modifiait pas le principe établi par l'article 37 de la loi de 1810 et conservait, en droit, aux redevances le ca-

---

0 fr. 50	par	hectare	de	0	à	50 hectares
1 fr.	»	»		51	à	100 »
2 fr.	»	»		101	à	500 »
3 fr.	»	»		501	à	1.500 »
4 fr.	»	»		au-dessus de 1 500		»

Si plusieurs mines de même nature sont réunies entre les mêmes mains, elles seront imposées comme si elles ne formaient qu'une seule et même mine. »

(1) Art. 86 (anciens articles 34 et 35 de la loi 1810) : « La redevance proportionnelle sera réglée chaque année à 3 °/₀ du produit net déclaré de l'extraction faite pendant l'année précédente. La déclaration détaillée du produit net sera remise au préfet par l'exploitant avant le 1er mai ; elle sera vérifiée, s'il y a lieu, en cours d'exercice, par voie d'expertise ordonnée par le préfet. Si le produit net déclaré est inférieur de 10 °/₀ au produit réel, la redevance à payer par l'exploitant sera de 5 °/₀ du produit net arrêté par le Conseil de préfecture ; l'exploitant supportera en outre les frais d'expertise.

« Toute mine, dont l'exploitant n'aura pas fourni en temps voulu la déclaration ci-dessus, sera imposée d'office, d'après les évaluations des ingénieurs des mines. En cas de réclamation, il sera statué par le Conseil de préfecture après expertise ; mais le dégrèvement ne pourra être, s'il y a lieu, que de la partie de la somme imposée qui dépassera le 5 °/₀ du produit net arrêté par le Conseil de préfecture. Les frais de l'expertise resteront à la charge de l'exploitant quelle que soit la décision. L'exper-

ractère de taxes assimilées aux contributions directes (1), ce qui devait permettre de trouver dans la législation générale des contributions directes toutes les règles de détail que ne pouvait donner la législation spéciale.

Le projet ne conservait cependant pas les dispositions relatives à la perception de décimes additionnels, à la création de fonds de non-valeurs, celles autorisant le gouvernement à accorder des remises aux concessionnaires malheureux à titre d'encouragement ou en cas d'accidents de force majeure. Elles n'avaient jamais reçu, en effet, d'applications pratiques, et le décime perçu pour fonds de non-valeurs notamment devait disparaître, car jamais il n'en avait été spécialement fait état. Ce décime, généralement confondu avec le principal, n'avait d'autre utilité que d'élever, en définitive, la redevance proportionnelle de 5 francs à 5 fr. 50 °/₀. Par contre, le projet comportait une innovation qui ne pouvait qu'être bien accueilli par les concessionnaires, cette nouvelle disposition devant mettre fin à l'incertitude qui jusque-là présidait au calcul du produit net et aux vexations qu'elle faisait naître. Il s'agissait de confier à un règlement d'administration publique le soin de préciser d'une façon nette et pratique les règles

---

tise sera confiée dans tous les cas à trois experts désignés un par le préfet, un par l'exploitant, un par les deux ou à défaut par le Conseil de préfecture.

« Les frais d'expertise seront arrêtés par le Conseil de préfecture. »

(1) Art. 87 (cf. p. 32) : « La redevance fixe et la redevance proprotionnelle seront imposées et perçues comme en matière de contributions directes en tant qu'il n'est pas disposé autrement par la présente loi ou les règlements d'administration publique faits pour son exécution. »

relatives à l'établissement de la redevance proportionnelle (1).

Enfin, un privilège pour le recouvrement des redevances, déjà depuis longtemps réclamé, était formellement reconnu au Trésor (2).

Pour enlever à cette mesure tout caractère illusoire, l'article 89 du projet décidait que le non paiement de la redevance fixe pendant deux années consécutives entraînerait la déchéance du concessionnaire insolvable, sans qu'il lui fût possible de soulever aucune contestation (3).

Telles sont, énoncées dans leurs grandes lignes, les principales innovations proposées en matière de redevance par le projet Baïhaut. Ce projet fut bientôt suivi d'une nouvelle proposition de loi présentée par M. Desjardin-Verkinder, député, qui, sans modifier les propositions gouvernementales, les simplifiait fortement et à ce titre mérite de retenir notre attention.

---

(1) Art. 88 (nouveau) : « Un règlement d'administration publique déterminera le mode d'établissement du produit brut et des dépenses pour l'évaluation du produit net imposable. »

(2) Art. 89 (art. 28 du projet de 1877) : « Le privilège du Trésor public pour le recouvrement des redevances est réglé ainsi qu'il suit et s'exerce avant tout autre pour l'année échue et l'année courante savoir :

« 1° Sur les produits, loyers, et revenus de toute nature de la mine.

« 2° Sur tous les meubles et autres effets mobiliers appartenant aux redevables en quelque lieu qu'ils se trouvent. En outre, à défaut de paiement de la redevance fixe pendant deux années consécutives, la déchéance de la propriété de la mine peut être prononcée ».

(3) Cette clause, expliquait l'exposé des motifs, n'est pas inutile et ne constitue pas une disposition superflue avec l'article 103 qui prévoit également la déchéance du concessionnaire dans le cas d'inexploitation pendant deux ans ; dans certains cas, d'ailleurs, la déchéance pour cause d'inexploitation pourrait donner lieu à discussion.

§ 3. — *Proposition de loi Desjardin-Verkinder* (1).

M. Desjardin-Verkinder, dans l'exposé des motifs de la proposition qu'il soumettait à la Chambre le 23 octobre 1886, adressait une série de critiques au projet Baïhaut dont il écartait quelques-unes des dipositions les plus importantes. A son avis, l'établissement d'un impôt progressif sur le périmètre des concessions manquait de bases ; en tous les cas, il semblait consacrer une injustice flagrante, en raison de la situation défavorable de certaines mines. En France, en effet, certaines exploitations possèdent sous un périmètre très restreint des richesses minérales infiniment plus considérables que d'autres exploitant des surfaces bien plus étendues, mais ne possédant que des couches peu épaisses et accidentées. Frapper les surfaces d'un impôt progressif, ainsi que le proposait le Gouvernement, eût abouti à favoriser les concessions établies sur des gîtes puissants et à écraser les exploitations pauvres et difficiles.

La redevance fixe, d'ailleurs, ajoutait M. Desjardin-Verkinder, était un impôt établi sur le capital de la mine, que ce capital fût productif ou non ; le législateur de 1810 avait bien compris que cette imposition devait être très légère, de manière à ne pas augmenter les embarras des exploitations en déficit, et il semblait inique de transformer la redevance fixe en un impôt progressif.

D'autre part, pourquoi conserver la redevance pro-

(1) J. O., 1886. Doc. Parl. Chambre annexes. S. E. n° 1170, p. 956.

portionnelle? L'établissement de cette redevance donnait sans cesse lieu à des débats irritants entre l'Administration et les Compagnies, et les règles qui présidaient à la fixation du produit net étaient loin d'être équitables. Le système proposé par l'article 86 du projet du Gouvernement n'améliorait en rien la situation existante, car il continuait à frapper les Compagnies minières d'une sorte d'impôt sur le revenu, et maintenait un droit d'investigation dans la comptabilité des exploitants qui, en somme, constituait une véritable inquisition.

Il fallait donc chercher la solution du problème ailleurs que dans le principe admis jusqu'alors. M. Desjardin-Verkinder pensait trouver un terrain d'entente en proposant de supprimer à la fois la redevance fixe et la redevance proportionnelle, et de les remplacer par une *taxe unique sur les produits extraits et vendus* (1).

Une telle imposition ne pouvait que satisfaire tout le monde : l'État d'abord, qui substituerait ainsi à une redevance d'une perception difficile une imposition reposant sur une base nettement définie et à l'abri de toute fraude ; l'industrie extractive ensuite, qui pourrait enfin

---

(1) Texte de la proposition Desjardin-Verkinder : Titre VII :

Art. 76 : « Les propriétaires de mines sont tenus de payer à l'État une « taxe de 0 fr. 10 par tonne de substance extraite et vendue. Cet impôt « est établi sur la déclaration des exploitants de mines laquelle doit être « conforme au registre tenu par application de l'article 41-4°. »

Art. 77 : « Cette taxe sera perçue comme en matière de contributions « directes. Toutes actions de l'Administration des contributions à raison « des décisions incomplètes ou inexactes seront portées devant le Con- « seil de préfecture qui statuera après expertise. » (Cf. art. 86 du projet gouvernemental in fine, p. 132).

Art. 82 « Tout exploitant de mines doit tenir à jour sur place :

« 1°... ;

« 4° Un registre d'extraction et de vente. »

jouir du droit d'être maîtresse chez elle, comme toutes les autres industries.

L'auteur de la proposition ajoutait que ce mode de taxation ne pouvait léser le Trésor ; si, en effet, on frappait chaque tonne extraite et vendue de la taxe minime de 0 fr. 10, pour 20 millions de tonnes, et la production de la France dépassait ce chiffre, on obtiendrait un total de 2 millions de francs. Or, les redevances fixe et proportionnelle, payées à l'État par les exploitations houillères, n'avaient jamais jusqu'alors donné un produit total très supérieur à ce chiffre (1).

Il ne fallait pas écraser d'impôts l'industrie minérale, et, à cet égard le système proposé, par la faible élévation de son taux et sa facile application, répondait aux vœux des concessionnaires et possédait l'avantage de ne point compromettre l'industrie minérale, tout en lui donnant un plus grand essor.

§ 4. — *Proposition de loi Wickersheimer* (2).

L'auteur de cette proposition, professant pour la loi organique sur les mines une admiration moins aveugle que certains de ses collègues qui l'avaient précédé dans la recherche des améliorations possibles à la législation existante, critiquait très vivement les bases de la loi de 1810 qui avait « aliéné à perpétuité les biens

---

(1) D'après le rapport de M. Boutin, directeur général des Contributions directes, à la Commission chargée d'étudier les projets relatifs aux mines, ce chiffre s'élevait à 2.400.000 fr.

(2) J. O., 1886. Doc. Parl. Chambre annexes, nº 1259, p. 1059.

du domaine national ». La loi minière, en effet, datait d'une période qui présentait avec l'époque actuelle des différences profondes, non seulement au point de vue politique, mais encore au point de vue économique, et ces différences avaient établi un antagonisme sans cesse croissant entre la loi, les mœurs et aussi les conditions de l'industrie moderne. Aucun des projets ou propositions de loi jusqu'ici proposés n'avait fait cesser cet antagonisme nuisible aux intérêts de la nation et de l'ordre public ; aussi M. Wickersheimer proposait-il une révision complète de la loi sur les mines.

La proposition Wickersheimer, loin d'être originale, se rapprochait fort du projet Baïhaut, en ce qui concernait l'attribution de la mine ; elle n'en différait que sur un point spécial : la mine serait mise en adjudication, quand il ne se présenterait aucun inventeur à qui l'attribuer, mais le montant de l'adjudication, au lieu d'être attribué au Trésor ainsi que le demandait le projet Baïhaut, recevrait une affectation différente, et devait être versé aux Caisses de retraites des ouvriers mineurs, instituées pour leur assurer une vieillesse à l'abri de la misère. Il nous a paru intéressant de souligner cette disposition qui, bien que ne se rapportant pas directement à notre travail, semble être une des premières mesures de prévoyance sociale inscrites dans un projet de réforme de la loi sur les mines.

Quant aux impôts, avant de proposer un système susceptible de parer aux inconvénients auxquels on cherchait à remédier, M. Wickersheimer faisait, dans son exposé des motifs, le procès des réformes proposées par le Gouvernement. Il s'élevait contre la progression de la redevance fixe qui, si son but était d'éviter des demandes de périmètres trop étendus, était injustifiable,

puisque le projet fixait lui-même des limites aux étendues superficielles des mines (1).

D'autre part, ajoutait-il, le projet Baïhaut conservait le principe de la redevance proportionnelle telle que l'instituait la loi de 1810, et nous savons combien, en raison de la définition arbitraire du produit net donnée par le système administratif de 1811 et de 1849, l'établissement de cette redevance prêtait à des abus.

Le projet Baïhaut ne faisait que maintenir les irrégularités du système en vigueur et conservait les impossibilités du système de 1810.

M. Wickersheimer proposait donc *d'imposer chaque tonne extraite à une somme déterminée d'après la nature du minerai*. L'adoption d'un tel système présenterait, disait-il, de grands avantages : il serait facile, en effet, avec ce mode d'évaluation d'éviter tous les abus possibles en faisant arrêter chaque année le tableau des taxes à appliquer à chaque catégorie de produits par la loi de Finances. Et, comme la masse des substances extraites variait peu d'une année à l'autre, la loi pourrait ainsi fixer avec une assez grande précision le rendement de cette redevance.

Nous avons ainsi développé, aussi brièvement que possible, les réformes proposées en 1886 en matière d'impôts des mines. Il nous faut encore, pour en apprécier la valeur et la portée, considérer le rapport remarquable fait au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de loi Baïhaut et les propositions de MM. Francis Laur, Desjardin-Verkinder et Wickersheimer, par M. Jacques Piou, député.

---

(1) La surface était de 800 hectares pour les mines de combustibles. — 500 hectares pour les autres mines.

§ 5. — *Rapport de la commission, par M. Piou* (1).

Après de longues discussions, la commission fut d'avis de rejeter les diverses mesures proposées dans les projets et propositions de loi que nous venons d'étudier, comme étant inapplicables. Elle conclut en déposant une nouvelle proposition qui, tout en respectant le principe de l'impôt tel que l'avait établi la loi de 1810, le simplifiait et tentait surtout d'en faciliter l'application. Le texte élaboré par la Commission, d'ailleurs, était issu de la comparaison des quatre projets et de la loi de 1810. L'examen des discussions préparatoires faites devant elle indiquait très nettement une préoccupation constante de respecter le plus possible les principes de la loi d'origine ; celle-ci avait fait ses preuves et la prévoyance ainsi que la sagesse de ses dispositions avaient été la principale cause du bel essor, au cours du XIX^e^ siècle, de l'industrie minière.

La commission estimait que, malgré les critiques dont ce système avait été l'objet, il fallait conserver le principe de la double redevance, mais qu'il convenait d'en modifier l'application sur quelques points de détail.

En ce qui touche la redevance fixe, la Commission estimait que le chiffre de 0 fr. 10 par hectare, fixé par la loi de 1810, était ridiculement minime ; sa modicité grevait à peine la production de 1/1000^e^ par tonne, et

(1) La commission était composée de MM. J. Piou, président ; Desjardin-Verkinder, secrétaire ; Tellier de Poncheville, Thevenet, F. Laur, vicomte Calvet-Rogniat, Chavoix, Wickersheimer, de la Batie, Léon Renard, Léon Maurice. J. O.-S. O., 1889, p. 379.

constituait une faveur excessive pour les exploitants de mines. Il convenait donc de le quintupler et de l'élever à 0 fr. 50 par hectare ; ce taux serait ainsi mieux en proportion avec la valeur de la propriété qui lui servait d'assiette.

Cette augmentation de la redevance fixe était d'ailleurs, ajoutait-on, parfaitement légale, car, aux termes de la loi de 1810, les redevances constituaient de véritables contributions, et ne dérivaient nullement de l'acte de concession ; il en résultait que le droit d'en fixer le taux était pour l'État un des attributs de sa souveraineté. Il fallait cependant repousser sans aucune hésitation la pensée d'introduire dans la législation fiscale le principe de la progressivité, surtout en lui donnant pour base la superficie de la propriété. Il n'y avait, en effet, pas de base plus trompeuse et plus injuste, et les partisans de l'impôt progressif ne l'avaient conçu que fondé sur le capital ou sur le revenu.

En fait, pour des raisons que nous avons déjà mentionnées lorsque nous avons étudié le projet Desjardin-Verkinder, le système proposé par M. Baïhaut aurait abouti le plus souvent à l'écrasement de la propriété minière. Celle-ci aurait eu, du fait de cette nouvelle imposition, à supporter des charges considérablement (35 à 45) supérieures à celles actuelles, et naturellement les mines les moins productives, dont les couches minérales sont les moins riches, auraient été le plus lourdement frappées.

D'ailleurs, en préconisant le système de l'impôt progressif, le but de M. Baïhaut était de contraindre les concessionnaires à exploiter et à empêcher toute « immobilisation de terrains trop étendus entre les mains d'un exploitant impuissant ou inapte à en tirer le meilleur

parti pour l'intérêt public ». mais on pouvait craindre que, loin de réaliser ces vues, l'impôt ne devînt « un moyen de contrainte ou de spoliation ». Ce motif seul aurait suffi à détourner de cette conception les membres de la Commission, même s'ils en eussent été partisans. Une loi, qui aurait consacré de tels procédés fiscaux, eût, à leur avis, mis en péril, non seulement les intérêts des concessions minières, mais encore ceux de toutes les autres propriétés, et aurait fait de l'impôt un instrument d'expropriation.

Dans l'impossibilité d'adopter le système de la progressivité, et à raison, d'autre part, des difficultés d'évaluation et de la variabilité des produits miniers, la Commission était d'avis de conserver le *statu quo* en ce qui touchait le principe de la redevance fixe, et de n'en modifier que le taux (1).

Les discussions relatives à la redevance proportionnelle furent plus vives encore. On reprochait au système de 1810 ses difficultés d'évaluation, l'arbitraire qu'il comportait, les conflits qu'il faisait naître, enfin les efforts stériles qu'il imposait aux ingénieurs des mines. Les auteurs des divers projets et propositions avaient bien mis en lumière ces imperfections, mais ceux qu'ils se proposaient de lui substituer, loin de paraître meilleurs à la Commission, lui semblaient pires encore.

Au système de l'impôt fixe à l'hectare et à la tonne, proposé devant la Commission par M. Chavoix, qui consistait à établir un impôt fixe à la surface et à ne

(1) Article 39 de la proposition : « La redevance fixe est réglée d'après l'étendue du périmètre, elle est de 0 fr. 50 par hectare. »

frapper la tonne extraite que d'une très faible taxe (1), on objectait deux choses. D'une part, il établissait pour la mine de surface modérée, mais possédant des couches profondes, une situation beaucoup plus favorable que pour celle à filons très étendus. D'autre part, il était impossible d'admettre une taxe fixe par tonne extraite quelle que fût la valeur des minerais; on ne pouvait enfin s'arrêter à cette proposition, injuste en soi, puisqu'elle s'appuyait sur un rapport inexistant entre la richesse minérale et l'étendue du périmètre.

La Commission ne voulait pas davantage accepter le système de l'impôt sur la matière extraite, qui eût, comme la précédente proposition, consacré la fortune des mines riches et la ruine des mines pauvres. L'application d'un tel impôt paraissait à la Commission devoir être aussi compliqué qu'arbitraire (2).

Une troisième proposition retint plus longtemps l'attention de la Commission, qui sur la question demanda l'avis de M. Boutin, directeur général des Contributions directes (3). Ne pouvait-on point soumettre la propriété minière au même régime fiscal que la propriété bâtie on non bâtie ? Ce système était séduisant,

---

(1) On devait ainsi obtenir une somme à peu près équivalente au montant de l'impôt actuel. D'après les documents officiels en 1885:

1.100.000 Ha. de surface à 1 franc par hectare. . . = 1.100.000 francs
22.000.000 de tonnes extraites à 0 fr. 05 la tonne. . = 1.100.000 francs
Total. . . . . = 2.200.000 francs

(2) Il aurait fallu en effet taxer chaque substance d'après sa nature, e il aurait été impossible d'imposer identiquement les mêmes substances, en raison de la diversité des conditions d'extraction et de l'inégale facilité d'écoulement des produits. Un tel impôt aurait tantôt absorbé tout le bénéfice, tantôt l'aurait entamé à peine, et eût abouti à décourager et à arrêter la production.

(3) 1888. J. O. Chambre annexes, p. 407.

car on pourrait avoir ainsi un impôt de répartition s'appliquant à toutes les mines, impôt qui augmenterait au fur et à mesure du développement de la mine.

A l'étude, il parut inadmissible à la Commission, aucun terme de comparaison n'étant possible à cet égard entre la propriété bâtie ou non bâtie et les mines (1).

La Commission n'accepta pas davantage le système de l'impôt sur le revenu net. Il lui sembla que, malgré toutes les apparences d'équité qu'il pouvait présenter, un tel impôt était fort difficile à établir dans la pratique, qu'il s'agît de sociétés anonymes simples ou de sociétés par actions. Dans le cas de sociétés anonymes,

---

(1) Pour la propriété non bâtie, en effet, l'impôt se perçoit sur un revenu net moyen calculé d'après un nombre d'années déterminé (15 ans) en laissant de côté les deux années les plus fortes et les deux plus faibles, et reste fixé pour trente ans. (Art. 7 de la loi du 7 août 1859.) Le revenu net s'obtient en défalquant du produit brut les frais de culture, les semences, l'entretien, évalués d'après les baux et les prix des fermages, et en comparant les propriétés entre elles. »

Il était impossible de procéder ainsi pour les mines, car les produits miniers, n'ayant pas la stabilité des revenus agricoles et étant d'une mobilité qui rendait impossible toute moyenne, ne pouvaient servir de base à la perception de l'impôt. On ne pouvait du reste établir de comparaison que fort difficilement entre les exploitations, ce qui laissait subsister tous les inconvénients s'attachant à la détermination du revenu net.

Le système de la propriété bâtie n'était pas davantage applicable aux mines. Que pouvait-on entendre par valeur locative d'une mine ? Cette valeur moyenne était peu facile, sinon impossible à établir, toujours pour la raison que les produits miniers, plus que tous autres, présentaient une grande variabilité, et que la valeur locative d'une mine était beaucoup plus difficile à déterminer que celle d'une usine ou d'une ferme. Il faut se souvenir qu'antérieurement à 1890, l'impôt foncier sur les propriétés bâties était un impôt de répartition fixé d'après une matrice cadastrale. La loi du 8 août 1890 a décidé que désormais cet impôt serait un impôt de quotité.

et c'eût été le cas général, il y eût eu impossibilité à connaître le revenu net distribué ou acquis autrement que par des investigations ; on serait ainsi retombé dans le principal inconvénient du système de 1810. Dans le cas de sociétés par actions, la difficulté de fixer le produit net eût subsisté toutes les fois que ces sociétés, ne se livrant pas seulement à l'extraction des substances minérales, se seraient occupées encore du traitement et des transformations des dites substances.

Ce fut finalement au système de la redevance proportionnelle, tel que l'avait organisé la loi de 1810, que se rallia la Commission.

Elle pensa que les critiques adressées à cette redevance, en ce qui concerne les inconvénients de sa perception et les incertitudes dont on se plaignait depuis longtemps, tenaient surtout à l'absence d'un règlement d'administration publique (1), à condition, bien entendu, que le règlement, qui fixerait d'une façon précise une procédure simple pour l'évaluation du produit net, pût sans cesse être perfectible.

Elle proposa, en conséquence, la disposition suivante : « La redevance proportionnelle est de 5 °/₀ du produit net calculé sur les résultats de l'extraction de l'année précédente. Un règlement d'administration publique déterminera le mode d'évaluation du produit net. »

De deux articles de la loi de 1810 également mis en discussion, la Commission ne jugea pas utile de reproduire les dispositions dans la proposition qu'elle déposa

---

(1) Voir notamment à la séance du 29 février 1888 : opinions de M. Guillain, directeur des mines. Suite de la discussion relative aux impôts spéciaux aux mines. J. O., p. 409.

sur le bureau de la Chambre. L'un était relatif à l'abonnement, l'autre, à la création d'un fonds de non-valeurs.

L'abonnement ne se conciliait pas à son avis, avec un impôt aussi variable que celui des mines. Pour être utile, il devrait être facultativement accordé par l'État, et l'expérience avait bien montré le danger de ce système, car, à l'époque (1) où l'abonnement pouvait être librement réclamé par les exploitants, le Trésor avait subi un préjudice si considérable, que les décrets de 1866 et 1874 étaient venus rendre à l'Administration le pouvoir discrétionnaire qu'elle tenait de l'article 32 de la loi de 1810 et des articles 31 et suivants du décret de 1811. Depuis cette époque, l'abonnement n'avait plus été pratiqué, et la Commission, en n'inscrivant pas cette disposition dans sa proposition, ne faisait que se conformer aux réalités.

Le décime par franc, perçu en vertu de l'article 36 de la loi de 1810, ne lui semblait pas davantage répondre à une nécessité pratique ; il n'avait jamais été fait usage de ce décime additionnel, qui toujours avait été confondu en fait avec le principal des redevances. De plus, ce fonds de non-valeurs n'était pas, lui semblait-il, nécessaire, puisque l'impôt principal était perçu seulement sur le produit net, et comme il ne constituait en somme qu'un accroissement d'impôts, contraire à la règle qui fixée à 5 °/₀ du produit net le maximum de la redevance proportionnelle, il convenait d'en supprimer la disposition dans un nouveau texte de loi.

Enfin pour leur perception, la Commission assimilait

---

(1) Période de 1860 à 1866.

les redevances fixe et proportionnelle aux contributions directes (1).

Le Trésor conservait le privilège de l'article 1er de la loi du 12 novembre 1808 pour le recouvrement des redevances ; toutefois, la commission se refusait à admettre la sanction exceptionnelle proposée par M. Baïhaut. Du moment, en effet, que l'on assimilait la mine à une propriété, les redevances à des contributions, il était illogique d'adopter comme sanction la *déchéance*, qui était la négation même du droit de propriété.

Nous avons ainsi exposé le travail considérable auquel se livra la commission chargée d'étudier les projets et propositions de loi relatifs aux mines présentés au cours de la quatrième législature. Comme suite à son rapport, la Commission déposa, le 21 février 1889, une proposition de loi qui, à son grand mérite, tentait de simplifier la loi de 1810 en la dégageant de certaines dispositions inutiles, et de lui donner une portée plus conforme aux besoins nouveaux ; cette proposition ne vint malheureusement pas en discussion, et le louable effort de la Commission resta infructueux.

Ce n'est que beaucoup plus tard que nous retrouvons des propositions tendant à modifier l'assiette et le taux des redevances. Auparavant, il nous faut mentionner une loi des 30-31 juillet 1890, relative aux contributions directes et aux taxes assimilées, dont l'article 34 ajoutait au montant des redevances à recouvrer sur les exploitants de mines :

---

(1) Art. 41 : « Les redevances fixe et proportionnelle sont imposées et perçues comme en matière de contributions directes. »

« 1° 0 fr. 05 par franc pour couvrir les décharges ou remises, ainsi que les frais de confection des rôles ;

2° 0 fr. 03 par franc pour frais de perception (art. 34). »

§ 6. — *Projet de M. Jonnart.*

En 1894, le Gouvernement voulut à nouveau tenter un effort pour remédier à l'éparpillement des textes et pour rassembler en un texte unique la législation éparse. M. Jonnart, ministre des Travaux publics, déposa en conséquence un projet de loi le 5 mai 1894 (1).

Ce projet maintenait le principe des deux redevances établies par la loi de 1810. Mais, pour les rendre plus conformes à la destination qu'avait voulu leur fixer le législateur, il jugeait nécessaire d'en modifier l'assiette. Le taux de la redevance fixe paraissait trop minime, et ne mettait aucun frein à une extension trop grande des concessions. Il fallait, ainsi que les autres législations nous en donnaient l'exemple, adopter un taux mieux approprié, assez léger pour le concessionnaire qui exploite, et difficilement supportable pour celui qui n'exploite pas ; on forcerait ainsi les exploitants à tenir leurs mines en activité.

Le Gouvernement était d'avis de fixer cette redevance à 3 francs par hectare, taux que donnait l'étude comparative des redevances de cette nature adoptées dans les législations étrangères. Mais, comme l'industrie extractive avait déjà reçu un développement considéra-

---

(1) J. O., 1894. Chambre des députés. Annexes, p. 740.

ble, il fallait tenir compte des conditions dans lesquelles s'étaient développées les mines en exploitation, et de celles qui présideraient désormais à l'institution des concessions futures. Pour obtenir un impôt bien équilibré et répondant aux qualités qu'on en exigeait, le ministre était d'avis d'adopter, ainsi que l'avait déjà fait en 1886 M. Baïhaut, le principe d'une *échelle dégressive* qui permettrait de mieux approprier la taxe aux facultés naturelles de chaque exploitation, en la réduisant successivement de 3 francs à 0 fr. 50 suivant l'étendue des concessions (1).

Quant à la redevance proportionnelle, afin de tenir compte des inégalités entre les entreprises, le projet la maintenait comme un *impôt sur l'extraction*, et conservait le principe de *l'impôt sur le produit net* qui lui semblait le plus équitable et le plus rationnel. M. Jonnart attirait encore l'attention du Parlement sur ce fait que les critiques, qu'on adressait en général à la redevance proportionnelle, paraissaient toucher uniquement à la procédure de son assiette, et non à son principe.

Il lui semblait assez facile de déterminer exactement les éléments du produit net par une réglementation nette et précise, qui mettrait à profit l'expérience des années écoulées depuis l'application de la loi du 21 avril

---

(1) Art. 67 : « La redevance fixe est réglée d'après la surface limitée par le périmètre ; elle est de :

0 fr. 50	par hectare	jusqu'à	200	hectares
1 fr.	—	201 à	500	—
2 fr.	—	501 à	1.500	—
3 fr.	au-dessus de		1.500	—

« Si plusieurs mines de même nature sont réunies entre les mêmes mains, elles seront imposées comme si elles ne faisaient qu'une seule et même mine. »

1810, et de punir, en les frappant d'une surtaxe, les déclarations erronées « qu'un peu de bonne foi et d'attention » permettraient d'éviter.

On aurait ainsi un impôt sur déclaration qui présenterait l'avantage de concilier les antagonistes, et de ménager les intérêts de l'État d'abord, pour qui l'impôt cesserait d'être une duperie, et des concessionnaires ensuite, qui n'auraient plus à subir d'investigations vexatoires de la part des ingénieurs et des agents du Fisc. Les recherches, en effet, deviendraient bien plus supportables que celles qui pratiquées jusque-là faisaient l'objet de toutes les plaintes. Le ministre des Travaux publics proposait, en conséquence, de fixer la redevance proportionnelle à 5 °/₀ du produit net de l'extraction, déterminé d'après une déclaration que tout exploitant devrait remettre au préfet avant le 1er avril.

Une atténuation de plus de 10 °/₀ sur le produit réel, dans la déclaration du produit net, devrait être rigoureusement punie. L'article 68-§ 3 prévoyait dans ce cas que « la redevance serait calculée à raison de 10 °/₀ du produit net qui résulterait de la rectification administrative, ou de la fixation du Conseil de préfecture, en cas de réclamation de l'exploitant ».

La même imposition de 10 °/₀ du produit net, établi par l'Administration ou le Conseil de préfecture dans le cas précité, frapperait d'office toute mine dont l'exploitant aurait négligé de fournir la déclaration prévue par le paragraphe 2 de l'article 68 du projet.

Un règlement d'administration publique devait déterminer le mode d'évaluation du produit net, les conditions et la forme de la déclaration à fournir par les exploitants, ainsi que toutes les règles d'application pra-

tique (1). Enfin, le Trésor devait avoir pour le recouvrement des redevances le privilège que lui reconnaissait déjà la plupart des précédents projets. De plus, le non paiement de la redevance fixe pendant deux ans pouvait entraîner la déchéance du concessionnaire de mines (2).

En résumé, le projet Jonnart ne différait pas considérablement du projet présenté en 1886 par M. Baïhaut. L'un et l'autre proposaient d'adopter le principe de la progressivité pour la redevance fixe, mais le taux proposé en 1894 était plus faible, car il ne dépassait pas 3 francs. Quant à la redevance proportionnelle, on en conservait le taux qu'avait adopté la loi de 1810, sauf la suppression du décime additionnel. On pouvait d'ailleurs s'étonner que, nonobstant l'élévation de la redevance fixe, on maintînt le taux de la redevance proportionnelle à 5 °/₀ du produit net, car les deux impôts, visant des points très différents, n'étaient nullement solidaires.

Nous avons ainsi parcouru les divers projets et propositions de loi déposés depuis un demi-siècle environ en vue de remanier la loi du 21 avril 1810 sur les mines. Seules les révisions, concernant le système des redevances, ont fait l'objet de nos recherches, et nous nous sommes efforcés de faire ressortir les griefs nombreux adressés au système de la loi fondamentale.

Les divers systèmes proposés n'étaient certes pas

---

(1) Article 70 du projet.
(2) Article 71 du projet.

sans présenter, au moins pour la plupart, quelque originalité ingénieuse, et avant de terminer cette étude, il n'est pas sans intérêt pour nous d'indiquer en résumé les diverses tendances de ces travaux législatifs.

Parmi les différents auteurs de projets ou de propositions de loi, tous, hormis MM. Desjardin-Verkinder et Wickersheimer, restaient fidèles à l'esprit de la loi de 1810 et conservaient, dans les systèmes qu'ils soumettaient à l'approbation des Chambres, le principe de la double redevance dont ils ne proposaient la modification que sur quelques points de détails.

En ce qui concerne la redevance fixe, nous nous trouvons en présence des tendances suivantes :

Certains, comme MM. Pâris, Caillaux, Laur lui conservent le caractère d'impôt à l'hectare qu'elle tient de la loi de 1810, mais proposent toutefois d'en élever le taux d'une façon sensible. D'autres, comme MM. Baïhaut et Jonnart, veulent en faire un impôt progressif à la surface.

D'autres enfin, comme MM. Desjardin-Verkinder et Wickersheimer, ne tenant compte que de l'extraction, proposent de la supprimer purement et simplement, car, à leur avis, elle n'est susceptible que de rapporter de trop minimes bénéfices au Trésor.

Quant à la redevance proportionnelle, son principe est unanimement admis par les auteurs, mais la conception en est très différente et varie dans chaque projet ou proposition.

Tandis que MM. Pâris et Caillaux veulent conserver l'imposition au produit net fixée par les articles 33 et suivants de la loi de 1810, certains, comme M. Laur, cherchent à faire de cette redevance un impôt sur le

revenu net distribué ou réalisé, ou bien encore, ainsi que le propose le projet Baïhaut, à l'abaisser de 5 °/ à 3 °/₀, et à la faire porter sur une déclaration que devra, sous certaines conditions, fournir le concessionnaire.

D'autres enfin, se séparant de l'opinion jusqu'ici admise, ont cherché ailleurs la solution du problème. Ce sont encore MM. Desjardin-Verkinder et Wickersheimer qui ont voulu faire porter l'imposition proportionnelle, le premier sur la tonne extraite et vendue, le second, sur la tonne extraite seulement, mais en tenant compte de la qualité du minerai.

Nous ne reviendrons pas sur ces diverses tendances, qui, bien que présentant chacune quelque originalité avantageuse, n'apportaient cependant aucun élément de solution utile de la question du remaniement des redevances.

Ainsi s'explique-t-on que les principes de la loi de 1810 aient jusqu'alors victorieusement résisté à toutes les attaques.

C'est en 1910 seulement, dans l'article 4 de la loi des finances du 8 avril, que le régime des redevances a été très profondément remanié. Il nous faut maintenant étudier cette disposition nouvelle. Nous le ferons dans le chapitre suivant en montrant de quel travail législatif l'article 4 de la loi du 8 avril 1910 est sorti. La chose est importante. Les réformes réalisées sont en effet assez loin d'être celles proposées par MM. Barthou et Caillaux d'abord, par M. Cochery ensuite. Elles ne sont, au surplus, sans doute pas définitives, M. Millerand ayant déposé en juin 1910 un nouveau projet dont nous parlerons.

CHAPITRE II

Le régime de la loi du 8 avril 1910

L'étude du nouveau régime établi en matière de redevances sur les mines par l'article 4 de la loi de finances de 1910 est très complexe, en raison des nombreuses discussions qui en ont précédé le vote. D'autre part, depuis la promulgation de cette loi, un nouveau projet sur le régime général des mines a été déposé le 30 juin 1910 et prouve nettement que la situation actuelle est loin d'être définitive. Nous avons pensé, en conséquence, qu'il importait pour nous de distinguer la loi de 1910 des divers travaux qui l'avaient précédé, ainsi que des modifications proposées depuis. Aussi avons-nous divisé ce chapitre en trois sections dans lesquelles nous étudierons successivement :

1° *Les travaux préparatoires de la loi de 1910 ;*

2° *La loi du 8 avril 1910 et le règlement d'administration publique du 24 décembre 1910 ;*

3° *Les modifications à apporter à la loi de 1910.*

I

TRAVAUX PRÉPARATOIRES DE LA LOI DE 1910

La loi du 8 avril 1910 est issue d'un assez long travail législatif. Le premier projet déposé fut le projet

snr le régime général des mines, présenté au nom du Gouvernement à la Chambre des députés le 17 novembre 1908 par MM. Louis Barthou, ministre des Travaux publics, Caillaux, ministre des Finances, et Viviani, ministre du Travail (1).

Ce projet n'est pas venu en discussion, mais le ministre des Finances, M. Caillaux, escomptant pour le nouveau budget les plus-values que devaient fournir les taxes nouvelles, détacha de l'ensemble du projet les dispositions fiscales relatives aux redevances en les modifiant quelque peu.

Lorsque M. Cochery remplaça M. Caillaux au ministère des Finances, pour donner satisfaction aux réclamations très vives formulées par les concessionnaires et la commission du budget, il modifia les propositions de son prédécesseur.

Ce sont ces dispositions nouvelles qu'il proposa qui, après avoir été assez fortement modifiées soit à la commission, soit au Sénat, devinrent l'article 4 de la loi du 8 avril 1910.

Le projet primitif déposé par M. Barthou était d'ailleurs très hardi. Il conservait le principe des deux redevances fixe et proportionnelle, mais les bases sur lesquelles elles étaient assises recevaient de profondes modifications.

Pour la redevance fixe, rappelant les anciennes critiques dirigées contre la modicité de son taux, il adoptait les dispositions insérées dans le projet présenté

---

(1) Chambre des Députes, 9e législature. S. E., 1908. Annexe au procès-verbal de la 2e séance du 17 novembre 1908, n° 2114.

par M. Jonnart en 1894 (1). La redevance fixe continuerait à être calculée d'après l'étendue de la concession, mais le taux en serait progressif et varierait de 0 fr. 50 à 3 francs par hectare suivant l'étendue de la mine (2).

Le ministre des Travaux publics espérait que ce système aurait pour effet d'empêcher « l'immobilisation » de terrains miniers par des personnes qui ne cherchent pas à en tirer parti ou qui exploitent d'une manière insuffisante (3).

Quant à la redevance proportionnelle, le système proposé dans le projet de loi comportait deux modifications essentielles au régime de 1810 :

---

(1) Art. 67 du projet Jonnart.

(2) Art. 57 du projet de 1908 : La redevance fixe est calculée d'après l'étendue de la concession. Le taux en est fixé à ;

	0 fr. 50 par hectare	jusqu'à 200 hectares		
1 fr.	—	201	— à	500 hect.
2 fr.	—	501	— à	1.500 hect.
3 fr.	au-dessus de 1.500			»

De plus, le projet prévoyait que « si plusieurs concessions de même nature sont réunies entre les mêmes mains, elles sont imposées comme si elles ne faisaient qu'une seule et même mine. »

(3) Du reste, ajoutait-il, les taux proposés par le Gouvernement étaient analogues, même souvent inférieurs, à ceux établis dans d'autres pays (en Hollande, en effet, la redevance fixe est de 12 florins 50 par hectare (26 fr. 25)

Au Japon la redevance fixe varie de 15 fr. à 30 fr. par hectare.

Espagne	—	—	10 à 4 pesetas.
Autriche	—	est de	4 florins (10 fr.)
Italie	—	est de	0 fr. 50 par hectare, avec minimum de perception de 20 fr.).

et plaçaient les mines françaises dans une situation à tous égards différente de celle jusqu'ici pratiquée. Ils devaient nécessairement amener le concessionaire à exploiter ou à renoncer à sa concession ; aussi l'article 101 du titre XIII du projet accorde-t-il sous certaines conditions aux concessionnaires la faculté, pendant la période d'une année à dater de la promulgation de la loi, de renoncer aux surfaces qu'il leur paraîtrait inutile de conserver.

1° D'une part, il y est stipulé que dorénavant seront compris dans l'évaluation du produit net les bénéfices provenant de toutes les opérations commerciales et industrielles, consécutives ou accessoires à l'exploitation.

2° La seconde modification essentielle du projet, d'autre part, consiste à imposer d'une surtaxe de 20 °/₀ la partie du produit net qui dépasserait le 1/10 du capital de premier établissement, sous réserve toutefois que ce dixième ne sera pas inférieur à la moyenne du produit des trois dernières années.

Comment M. Barthou justifiait-il cette double innovation ?

En ce qui concerne la première, la séparation qui existe dans le système de 1810 entre les deux natures de produits lui paraissait être une des « fissures », par lesquelles échappait à l'impôt une partie importante du produit net imposable des mines de combustibles. Il semblait très rationnel de ne pas séparer le produit net provenant de la mine proprement dite de ceux qui, en réalité, étaient inséparables du véritable produit des entreprises minières (1).

En outre, l'art 58-4° du projet instituait un régime nouveau pour les mines exploitées par des sociétés par action à forme commerciale, ou par des sociétés civiles par actions ou parts sociales, dont cette exploitation forme le principal objet ; et tout en conservant le mode

---

(1) Cette modification entraînait, d'ailleurs, des conséquences assez sérieuses. Elle obligeait à comprendre sous la rubrique « dépendances légales des mines » toutes les usines à coke et à agglomérés, ce qui pour elles entraînait la faculté de pouvoir occuper des terrains, et les soumettait au point de vue de l'hygiène et de la sécurité, non plus à l'Administration du Travail, mais à celle des Travaux publics.

actuel d'établissement du produit net administratif d'après les résultats de l'année précédente, le projet stipulait qu'en aucun cas « le produit net imposable ne pourrait être fixé à un chiffre inférieur au montant total des sommes distribuées aux actionnaires ou porteurs de parts sociales au cours de l'exercice qu'a précédé l'année d'imposition ».

En ce qui concerne la seconde innovation, c'est-à-dire le principe d'un prélèvement de l'Etat sur les bénéfices exceptionnellement élevés, non pas seulement des mines futures, mais encore des mines existantes, inscrit à l'article 59, l'auteur du projet prévoyait qu'elle serait une des mesures qui soulèverait le plus d'objections de la part des intéressés. Mais il la justifiait néanmoins par cette idée que, dans le produit net d'une mine, il fallait faire la part, d'un côté des rémunérations du capital argent nécessaire pour créer la mine, et d'un autre côté des bénéfices qui résultent de la monopolisation naturelle des produits miniers. Il lui semblait parfaitement admissible que, pour les mines qui constituent une industrie monopolisée de fait, l'Etat, qui à l'origine est intervenu par l'institution de la concession, vienne réclamer pour prix de cette intervention une certaine part dans les bénéfices, quand ceux-ci s'élèvent au-dessus d'un certain revenu net. Tout au plus, pour ne pas donner à cette disposition un caractère de rétroactivité, il convenait de n'atteindre que l'accroissement des bénéfices « actuellement acquis » ; d'où la disposition « que le 1 10 du capital de premier établissement », c'est-à-dire du capital estimé comme étant celui qui serait actuellement nécessaire pour établir la mine avec la production effective maximum quelle a pu atteindre, « ne devra pas être inférieur

à la moyenne des produits des trois années antérieures ».

On voulait, en effet, éviter que les compagnies minières, en prévision des dispositions nouvelles, n'usassent du délai qui s'écoulera entre la présentation et le vote du projet de loi pour distribuer toutes leurs réserves, de manière à n'avoir plus, lors de l'application de la loi, que des dividendes réduits.

Au point de vue de l'application, le point délicat était assurément la fixation du capital de premier établissement. Toutefois, l'auteur du projet estimait que, « comme dans la pratique il s'agira d'évaluer ce capital d'après la dépense que représente l'état d'aménagement de la mine », l'appréciation de ce capital conventionnel n'offrait aucune difficulté sérieuse pour des ingénieurs ; ceux-ci n'auraient qu'à tenir compte des conditions actuelles de gisement et d'exploitation dans le district où se trouve la mine (1).

Le ministre estimait que les modifications apportées aux bases des redevances fixe et proportionnelle aurait pour résultat d'accroître leurs produits d'une manière sensible (2).

Malgré cela, il se déclarait partisan du maintien des centimes additionnels relatifs à l'amélioration des re-

---

(1) On avait envisagé la possibilité de faire cette évaluation par région, mais l'exposé des motifs prévoyait que, si petite que soit la région envisagée, une évaluation ainsi faite pourrait soulever chez les intéressés des réclamations. Aussi a-t-on pensé qu'il était préférable d'opérer par décisions individuelles s'appliquant à une seule entreprise.

(2) La superficie des mines concédées étant de 1.200.000 ha. ; une taxe moyenne de 1 fr. 25 par ha. donnera 1.500.000 de redevance fixe au lieu de 120.000 francs actuellement. D'autre part, la redevance proportionnelle proposée par l'article 58 produira environ 1.000.000 de francs de plus. (Exposé des motifs, n° 2114, p. 11.)

traites des ouvriers mineurs (1), ainsi que de ceux de la loi de 1810 pour non-valeurs.

M. Caillaux s'appropria, nous l'avons dit, ces dispositions et les intercala dans le projet de loi de finances pour l'exercice 1910, en y apportant cependant des modifications qu'il nous importe de relever.

1° L'article 101 du projet du Gouvernement reconnaissait aux concessionnaires le droit de demander, dans l'année qui suivrait la promulgation de la loi, la réduction du périmètre de leurs mines, comme compensation des charges nouvelles résultant de l'accroissement des impôts miniers.

Dans le projet de loi de finances, la reproduction de cette disposition était omise, de telle sorte que, si la proposition du ministre des Finances était acceptée, les concessionnaires auraient été tenus dès 1910 d'acquitter des impôts sur la totalité des concessions par eux possédées, sans les tempéraments que le Gouvernement voulait y apporter (2).

2° L'article 53-§ 3 du projet du Gouvernement décidait également que, dans le cas où plusieurs concessions « de même nature » seraient réunies entre les mêmes mains, ces mines seraient considérées comme ne constituant, au point de vue des redevances, qu'une seule et même mine.

M. Caillaux pensait qu'il était inutile de distinguer si

---

(1) Loi des 31 mars 1903 et 31 décembre 1907.

(2) Il convient de noter combien la mesure pouvait être préjudiciable aux exploitants de mines, étant donné que, désormais, seule une révision de l'ensemble de la législation minière pourrait faire cesser cet état de choses, et que la discussion sur une telle matière entraînerait fatalement des délais fort longs.

les mines sont de même nature ou non, et décidait d'additionner toutes les surfaces détenues par un même intéressé et de les imposer « tant à la redevance fixe qu'à la redevance proportionnelle, au lieu principal de l'exploitation », comme si elles ne formaient qu'une seule exploitation. De cette disposition, résultait une très considérable aggravation de charges.

3° Aux termes du projet Barthou, le produit net, qui devait servir de base à l'établissement de la redevance proportionnelle, ne devait pas être inférieur au montant total des sommes distribuées aux actionnaires ou porteurs de parts.

M. Caillaux partait de ce principe que les sommes affectées au service des intérêts et au remboursement des obligations sont prélevées sur le produit de l'exploitation avant toute distribution de dividendes, et que les sommes versées aux actionnaires ne représentent par suite qu'une fraction du produit net de l'exploitation, lequel doit servir de base à l'impôt. Il décidait, en conséquence, de faire entrer pour cette raison, dans le montant des sommes distribuées, celles affectées « au service des intérêts et à l'amortissement des obligations » (1).

4° Enfin, le projet de loi de finances, dans le dernier paragraphe de l'article 7 relatif aux décimes et centimes additionnels, reproduisait les dispositions de l'article 62 du projet Barthou. Mais, au décime par franc imposé en sus des redevances fixe et proportionnelle pour non-valeurs, et des 0 fr. 03 par franc pour frais

(1) C'est là, hâtons-nous de le dire, une conception étrange, et il nous paraît difficile d'assimiler le remboursement d'une dette à un bénéfice. Nous reviendrons plus tard sur la question.

de perception prévus par cet article, le nouveau projet ajoutait « 0 fr. 05 supplémentaires par article de rôle pour frais d'avertissement ».

M. Caillaux espérait, en modifiant ainsi les bases sur lesquelles reposaient les deux redevances, qu'il en résulterait un accroissement très considérable du montant de l'impôt, et qu'on obtiendrait, en tenant compte du produit des centimes additionnels, une plus-value totale de 5.302.429 francs (1), très supérieure à la somme de 2.380.000 francs fixée par l'évaluation faite lors du dépôt du projet de loi sur le régime général des mines.

Ces propositions de taxation provoquèrent une vive émotion parmi les exploitants de mines, et déchaînèrent une tempête de protestations que nous exposerons ultérieurement.

Le successeur de M. Caillaux se rendit aux arguments des concessionnaires, et le 15 septembre 1909, le nouveau ministre des Finances, M. Cochery, annonça au Président de la Commission du budget de la Chambre des députés qu'il présentait un projet de loi destiné à remplacer celui qui avait été déposé précédemment, et dont il différait sensiblement.

Le projet Caillaux proposait trois taxes :

1° Une redevance fixe par hectare avec taux progressif, variant suivant l'étendue de 0 fr. 50 à 3 francs;

2° Une redevance proportionnelle de 5 °/₀ du produit net;

---

(1) 2.330.000 francs pour la redevance fixe.
2.150 000 francs pour la redevance proportionnelle, soit 4.480.000 fr.
Évaluation adoptée pour l'exercice 1909 = 4.327.564 fr.
— proposée — — 1910 = 9.629.993 fr.
Augmentation = 5.302.429 fr.

3° Une surtaxe de 20 °/₀ sur l'excédent du produit net, lorsque ce produit dépasserait 10 °/₀ du capital estimé nécessaire pour établir la mine avec sa productivité actuelle.

M. Cochery estima que, en raison des dispositions prévues pour assurer le respect des droits acquis, cette dernière taxe ne pouvait devenir une ressource effective pour les budgets que dans un avenir plus ou moins lointain. D'autre part, son application, en l'état actuel des concessions minières, se heurtait à des difficultés pour lesquelles on ne pouvait actuellement présenter de solution satisfaisante.

Il lui parut donc rationnel de supprimer cette taxe, parmi les dispositions nouvelles qu'il soumit à la Chambre, et de renvoyer son examen à l'étude du projet de loi sur le régime des mines, présenté le 17 novembre 1908.

M. Cochery ne retint, en conséquence, dans les articles de la loi de finances de l'exercice 1910 que la redevance fixe par hectare et la redevance proportionnelle sur le produit net.

Il proposait d'adopter la redevance uniforme de un franc par hectare ; à son avis, ce taux n'amènerait pas de renonciations systématiques, et s'il semblait encore trop onéreux pour certaines mines, les concessionnaires trouveraient dans la faculté de réduction partielle, que le projet nouveau maintenait et facilitait, le moyen de réduire assez promptement leurs exploitations à des surfaces mieux appropriées.

La redevance proportionnelle continuerait à être établie d'après le produit net de l'année précédente, et, ainsi que le proposait le précédent projet, pour supprimer entre les exploitants et l'Administration des conflits nombreux dont la solution est souvent fort délicate,

on comprendrait désormais dans l'évaluation de ce produit net les bénéfices provenant de toutes les opérations commerciales et industrielles, consécutives ou accessoires de l'exploitation ; ces opérations cesseraient d'être imposables à la contribution des patentes.

Pour le calcul du produit net, M. Cochery proposait à la Commission du budget de remplacer ce produit net par le montant des sommes distribuées aux actions et aux parts de fondateurs, lorsque l'exploitation de la mine forme l'objet principal de la Société. Si au contraire, l'objet principal est le partage en nature entre les associés, ou si la moitié au moins de la production n'est pas vendue à des tiers, le produit net devait continuer à être déterminé par l'évaluation administrative.

On voit qu'il ne comprenait pas dans la somme servant de base à la redevance, ainsi que l'avait fait son prédécesseur, les sommes nécessaires au service des obligations.

Par contre, pour compenser la réduction de la redevance fixe, M. Cochery proposait une élévation du taux de la redevance proportionnelle qu'il portait à 6 °/₀ en principal (1).

La redevance proportionnelle comprendrait désormais le montant des centimes spéciaux, prévus par application des articles 87 de la loi du 31 mars 1903 et 4 de la loi du 15 juillet 1907, en faveur des anciens ouvriers ou employés des mines. Ces centimes se trouveraient

---

(1) Les modifications que le projet Cochery apporte aux bases des redevances fixe et proportionnelle devaient avoir pour résultat d'accroître de 5.118.000 francs le produit de l'impôt, soit 43.000 francs de plus que le projet Caillaux.

ainsi supprimés dans un intérêt de simplification de la perception.

Pour compenser les pertes subies par les communes par suite de la suppression de la patente sur les industries accessoires, M. Cochery proposait de majorer de 1/2 °/₀ en faveur des communes la redevance proportionnelle qui serait ainsi portée à 6,50 °/₀. Les communes auraient ainsi à recevoir une somme qui dépassera 610.000 francs, alors qu'actuellement il ne leur était attribué sur les patentes qu'une allocation totale de 90.000 francs.

Ce projet, que nous venons de résumer, fut soumis à la Commission du budget. Celle-ci présenta dans un rapport (1) quelques observations, et, tout en conservant aux réformes l'amplitude que leur avaient donné les précédentes propositions, les compléta en leur attribuant une portée plus vaste encore.

Elle maintint d'abord, après des discussions sur lesquelles nous reviendrons, la redevance multiple imposée aux concessionnaires, à laquelle elle conservait les taux précédemment adoptés, soit 1 franc par hectare pour la redevance fixe, et 6, 50 °/₀ du produit net pour la redevance proportionnelle. Mais, à cette double redevance, revenant aux idées de la proposition de M. Caillaux, elle en ajouta une autre progressive, complémentaire, appliquée aux bénéfices dépassant 10 °/₀ du capital de l'entreprise (2).

---

(1) Distribué le 19 octobre 1909. Doc. parl. Chambre des députés, 9e législature, n° 2770.

(2) La redevance fixe et la redevance proportionnelle donneront ainsi un supplément de produit à l'Etat, par rapport au produit des redevances actuelles, d'au moins 5.800.000 francs.

Néanmoins pour plus de prudence, la commission s'en tient au chif-

Elle pensait que la situation florissante dont elle jouissait permettrait à cette grande industrie de supporter cette majoration, dont le taux, d'ailleurs, serait en rapport avec le bénéfice réalisé.

L'innovation consistait à ajouter à la redevance proportionnelle une taxe *progressive* pour les mines dont le revenu d'une année dépasse 10 °/₀ du capital.

Cette taxe devait être de 5 °/₀ sur la portion comprise entre 10 et 15 °/₀ ; de 10 °/₀, sur celle comprise entre 15 et 20 °/₀ ; de 20 °/₀ ou du 1/5, enfin, sur la portion du revenu au-dessus de 20 °/₀.

Cette redevance complémentaire et progressive se justifiait par cet argument, que « la taxe nouvelle n'atteindrait que les mines particulièrement prospères, en état de la supporter. » Évidemment, cette imposition présentait un point faible qui résidait dans la base sur laquelle devra être calculé le taux du revenu. Comment, en effet, évaluer le capital d'une mine ?

La commission semble s'être ralliée sur ce point à la formule qu'avait adopté le Conseil général des mines : « *le capital de la mine sera celui qui serait nécessaire pour établir la mine dans l'état de productivité maximum qu'elle atteint en tenant compte des conditions actuelles de gisement et d'exploitation.* »

Comme dans le projet Cochery, sur les 6 °/₀ perçus à titre de redevance proportionnelle, il devait être prélevé 0 fr. 50 °/₀ au profit des communes ; et pour qu'elles pussent en bénéficier en proportion des char-

---

fre donné primitivement dans le projet du budget, soit 5.118.000 francs. Pour les communes, la redevance de 0 fr. 50 °/₀ leur apportera 610.000 francs, au lieu de 90.000 francs donnés par les centimes à la patente sur les industries accessoires.

ges que leur impose l'existence de l'exploitation minière, le produit de cette taxe de 1/2 °/₀ devait être réparti entre elles au prorata du nombre d'ouvriers ou employés de la mine habitant sur leur territoire.

Enfin, la commission proposait de rétablir la perception des centimes additionnels ajoutés aux redevances des mines et destinés à l'amélioration des retraites des ouvriers mineurs, aux non-valeurs, aux frais d'avertissement.

Ce travail de la commission fut modifié peu après d'accord avec le ministre des Travaux publics.

Il est intéressant de faire remarquer que, pour la première fois, il est question de l'administration des Travaux publics ; celle-ci ne semble pas, en effet, avoir été consultée jusqu'alors au sujet des dispositions fiscales relatives aux redevances que le ministre des Finances avait détaché de l'ensemble du projet présenté le 17 novembre 1908, et qui dans la suite étaient devenues l'article 7 du projet Caillaux.

C'est ce projet qui fut soumis à la Chambre des députés, et auquel elle consacra les séances des 25, 27 et 28 février 1910 (1).

De nombreux amendements furent déposés notamment sur le taux à adopter pour la redevance fixe.

M. Simonnet voulait conserver à cette redevance un caractère progressif (2); l'adoption d'une telle disposition

(1) J. O., Chambre des députés, 9e législature, S. O. de 1910, 2e séance du 25 février 1910, p. 1116-1117 ; 2e séance du 27 février 1910, p. 1201-1205 ; 1re séance du 28 février 1910, p. 1211-1218.

(2) Il proposait de l'établir à raison de 1 franc par hectare jusqu'à 200 hectares, 1 fr. 50 de 200 à 500, enfin 2 francs au delà de 500 hectares ; il demandait de plus que « la moitié de la redevance fût accordée aux communes sur le territoire desquelles existait une exploitation ».

devait avoir l'avantage d'enlever à la redevance fixe son caractère simplement proportionnel à la consistance de la concession en hectares, de diminuer ainsi la situation privilégiée des concessions minières au point de vue de l'impôt, et d'éviter, enfin, l'inutilisation de ressources minérales considérables contenues dans de vastes périmètres.

M. Perrier, député de Saône-et-Loire, de son côté, avait déposé un amendement absolument contraire, proposant de maintenir à la redevance fixe un taux excessivement minime, de manière à ne point imposer un surcroît de charges à certaines mines.

Le rapporteur général, enfin, avait démandé à la Chambre d'adopter le taux proposé par la commission, ce chiffre ayant fait l'objet de longues études et étant juste suffisant pour obliger les concessionnaires à ne point laisser leurs mines improductives.

Aucune observation ne fut présentée, au cours des discussions, sur les dispositions relatives à la redevance proportionnelle qui furent adoptées.

La nouvelle rédaction de l'article 3 adoptée par la Chambre différait peu sensiblement de celle qui lui avait été soumise au début de la séance du 25 février.

La redevance fixe était maintenue à 1 franc par hectare de terrain concédé, toutefois les concessions de mines *d'anthracite*, dont le périmètre n'était pas supérieur à 300 hectares et le revenu net à 1.500 francs, devaient être assujetties à une redevance de 0 fr. 30 par hectare, sous réserve que le combustible produit par ces mines servirait au chauffage et usages domestiques dans un rayon de 30 kilomètres.

La redevance proportionnelle, qui jusqu'alors était

fixée à 5 °/₀ du revenu net, était élevée à 6 °/₀ de ce même revenu, et se trouvait partagée entre l'État qui recevait 5 °/₀ et les communes qui percevaient 1 °/₀. Dans ce revenu net on devait comprendre désormais l'ensemble des opérations commerciales ou industrielles, consécutives ou accessoires de l'extraction, qui jusqu'alors étaient considérées comme distinctes de l'exploitation de la mine et assujetties à la contribution des patentes ; dans cette catégorie rentraient les fabrications de coke ou d'agglomérés, les usines de sous-produits, et, dans un autre ordre d'idées, les chemins de fer miniers.

En outre, le texte disposait que le produit net des entreprises minières ayant la forme de sociétés serait forfaitairement égal aux sommes distribuées aux actionnaires ou porteurs de parts pendant l'année précédente, toutes les fois que l'exploitation de la mine serait l'objet principal de la société.

La redevance communale cessait de former un fonds commun pour l'ensemble de la France, distribué annuellement entre les communes qui sont habitées par des ouvriers mineurs. Elle devait désormais être partagée en deux fractions égales : la première attribuée, pour chaque concession de mines ou chaque société minière, aux communes sur le territoire desquelles fonctionnent les exploitations assujetties ; la seconde, destinée à former seulement ce fonds commun dont nous avons parlé pour l'ensemble de la France, et devant être répartie entre les communes où sont domiciliés les ouvriers mineurs, et proportionnellement à leur nombre. Les communes abritant moins de 25 ouvriers ne devaient pas être comprises dans la répartition.

Sur les observations du rapporteur, M. Gauthier, le

Sénat (1) apporta au texte les modifications suivantes :

1° Il ramena la redevance fixe à 0 fr. 50 par hectare, le taux de 1 franc adopté par la Chambre lui paraissant trop elevé. Ce rehaussement de la redevance fixe était principalement motivé par des raisons économiques ; le but à atteindre était d'obliger les concessionnaires à exploiter et à mettre en valeur les mines qu'ils détenaient, et non d'écraser par une taxe trop élevée les petits gisements houillers ou métallifères.

2° Il réduisit à 0 fr. 15 par hectare la taxe à payer par les « concessions de combustibles » d'une étendue égale ou inférieure à 300 hectares et dont le revenu net ne dépasse pas 1.500 francs ; à la condition, toutefois, ainsi que nous l'avons dit précédemment, que le combustible soit habituellement employé au chauffage domestique dans un rayon de 30 kilomètres.

Le principe de cette clause, adoptée par la Chambre, était excellent, car, pour certaines petites exploitations des Hautes-Alpes, le taux de 1 franc par hectare eût été une charge trop lourde et hors de proportion avec les bénéfices. Mais la Chambre, en employant le terme « mines d'anthracite », faisait une application trop restreinte de cette exception.

Le Sénat, en raison de la difficulté qu'il y a de distinguer en pratique la houille de l'anthracite, et estimant d'autre part que les petites mines de lignite qui existent actuellement dans divers départements méritent le même traitement, décida d'étendre cette mesure de faveur à toutes les « mines de combustibles ».

Le Sénat, enfin, conserva les dispositions relatives aux

---

(1) J. O. Sénat, 2e séance du 4 avril 1910, p. 1305-1312

redevances proportionnelle et communale, et sur ces points, maintint dans son intégrité le texte adopté par la Chambre des députés.

Nous avons ainsi exposé les principales dispositions proposées en matière de redevances sur les mines par la Chambre et consacrées par le Sénat dans la séance du 4 avril 1910.

II

LA LOI DU 8 AVRIL 1910 ET LE RÈGLEMENT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU 24 DÉCEMBRE 1910.

Le texte modifié par le Sénat fut renvoyé à la Chambre des députés et inséré sans aucune modification dans la loi de finances du 8 avril 1910. C'est l'article 4 de cette loi qui fixe, jusqu'à nouvelle décision à intervenir, toutes les règles relatives à l'établissement et au paiement des redevances fixe et proportionnelle (1).

Aux termes de cet article, la redevance fixe est calculée à raison de 0 fr. 50 par hectare compris dans l'étendue de chaque concession.

Elle est réduite à 0 fr. 15 pour les petites mines de combustibles d'un périmètre inférieur à 300 hectares, et dont le revenu net ne dépasse pas 1.500 francs.

Quant à la redevance proportionnelle, le taux en est élevé de 5 à 6 °/₀ du produit net de l'exploitation de la concession pendant l'année précédente, dont 5 °/₀ sont perçus au profit de l'Etat et 1 °/₀ au profit des communes.

---

(1) J. O., 10 avril 1910, p. 3158-3159.

Dans le calcul du produit net, on comprend désormais toutes les opérations industrielles, commerciales et accessoires.

L'article 4 distingue encore selon que la concession est exploitée par une société par actions ayant ou non adopté la forme commerciale, ou par une société en commandite ou à parts d'intérêts dont les dividendes sont déterminés par les délibérations des conseils d'administration ou des assemblées générales des associés.

Si l'exploitation de la mine forme l'objet principal de la société, le produit net imposable ne pourra pas être inférieur au montant total des sommes distribuées aux actionnaires et porteurs de parts au cours de l'exercice qui a précédé l'année de l'imposition, sous forme de dividendes ou de toute autre répartition autre que le remboursement total ou partiel du capital.

Si, au contraire, l'exploitation minière ne forme pas l'objet principal de la société, le produit net des mines continuera à être déterminé suivant les règles ordinaires, c'est-à-dire par évaluation administrative.

De plus, l'administration de l'Enregistrement jouira de l'exercice du droit de communication, que lui confèrent les lois existantes pour le recouvrement de la taxe de 4 °/₀ sur les valeurs mobilières au siège des sociétés ayant émis des titres d'actions ou d'obligations négociables; et c'est au vu des documents déposés chez elle pour l'établissement de cette taxe, que sera déterminé le montant total des sommes distribuées.

L'article 4 décide enfin que la redevance communale sera divisée en deux portions égales :

La première sera attribuée pour chaque concession de mines ou chaque société minière aux communes sur le territoire desquelles fonctionnent les exploitations

assujetties et, au cas où il y aurait plusieurs communes intéressées, elle sera répartie proportionnellement au principal de la contribution foncière de la propriété bâtie pour lequel l'exploitant figure sur le rôle de chacune d'elles.

La seconde portion formera pour l'ensemble de la France un fonds commun qui sera réparti chaque année entre les communes où se trouvent domiciliés des ouvriers ou employés occupés à l'exploitation des mines ou aux industries annexes et au prorata du nombre de ces ouvriers ou employés. Ne seront pas comprises dans cette répartition les communes pour lesquelles ce nombre sera inférieur à 25.

La redevance fixe et la redevance proportionnelle continueront à être imposées et recouvrées comme la contribution foncière, et les réclamations, que provoquera leur application, seront présentées et jugées comme en matière de contributions directes.

Le Trésor public jouira désormais pour le paiement des redevances d'un privilège sur les produits, loyers et revenus de la mine, sur les meubles et effets mobiliers appartenant aux redevables, et le non-paiement de la redevance fixe pendant deux années consécutives pourra faire prononcer la déchéance du concessionnaire débiteur.

Les redevances fixe et proportionnelle seront imposées en sus de 1 décime (0 fr. 10) par franc pour non-valeurs, 3 centimes (0 fr. 03) par franc pour les frais de perception et 5 centimes (0 fr. 05) par franc pour article de rôle et frais d'avertissement.

Quant aux centimes additionnels au principal de la redevance des mines, établis par application de l'article 87 de la loi du 31 mars 1903 pour l'amélioration des

centimes des communes minières, ils continueront à être perçus mais suivant un mode différent.

L'article 4 de la loi du 13 juillet 1911, en effet, étant venu compléter sur ce point la loi du 31 mars 1903 mais, dérogeant à cet Article, la loi de 1910 décidait de répartir ces sommes en moitiés égales sur la redevance fixe et la redevance proportionnelle (1).

A titre de disposition transitoire, et en raison de l'élévation relativement considérable de la redevance fixe, les propriétaires de concessions instituées avant le 1er janvier 1910 pourront, dans un délai de trois années, c'est-à-dire avant le 1er janvier 1913, demander et obtenir la réduction du périmètre de leurs mines, sous cette réserve que les gîtes seront encore inexploités.

L'article 4 de la loi du 8 avril 1910 dispose enfin que des règlements d'administration publique devront intervenir pour déterminer toutes les mesures nécessaires à l'application des dispositions nouvelles, et notamment le mode d'évaluation du produit net.

Le Journal officiel du 3 janvier 1913 a publié le règlement d'administration publique du 11 décembre 1912, prévu par la loi de finances pour l'établissement des redevances des mines.

Il nous faut maintenant en étudier les dispositions.

L'objet principal de ce décret est de fixer les règles de procédure que nécessite la confection définitive des rôles.

Cependant, pour la détermination du produit net, le règlement d'administration publique rappelle au préalable la distinction capitale qui domine désormais la

(1) Le taux [illegible] pour l'exercice 1911. Loi du 8 avril 1910.

par l'exploitant à ses propres entreprises. Elle donnera en outre le détail des frais généraux.

Si cette déclaration n'est pas parvenue avant le 15 avril au service des mines, l'appréciation du produit net aura lieu d'office. Toutefois, l'exploitant aura toute liberté pour donner à sa déclaration la forme qu'il jugera la mieux appropriée aux conditions de son exploitation et qui paraîtra de nature à en faciliter la vérification.

L'ingénieur en chef transmettra ensuite cette déclaration à l'ingénieur ordinaire qui, d'après les renseignements qu'il possède et les explications de l'intéressé, verra à accepter le produit net déclaré ou à le modifier.

S'il croit devoir modifier la déclaration, soit en recettes, soit en dépenses, il en fournira les motifs dans une note ou un rapport qu'il joindra à la déclaration, ce rapport donnant en conclusion le total du produit net à agréer.

En l'absence d'une déclaration, l'ingénieur fournira dans un rapport ses propositions pour l'imposition d'office.

Les produits nets fixés par évaluation administrative ainsi arrêtés et les produits nets forfaitaires dûment reçus, l'ingénieur ordinaire dressera un état-matrice et un état récapitulatif qui sera envoyé à l'ingénieur en chef.

Celui-ci, après vérification, approuvera s'il y a lieu états, déclarations et rapports. S'il rectifie un produit net, il en donnera les raisons dans un avis qu'il annexera à la déclaration ou qu'il inscrira à la suite du rapport de l'ingénieur ordinaire.

Le travail vérifié sera transmis au directeur des Contributions directes, qui aura toute latitude pour s'entendre avec l'ingénieur en chef sur les modifications à apporter.

En cas de désaccord entre ces chefs de service, il sera statué par le préfet (art. 12).

Le titre III du règlement d'administration publique prévoit enfin la procédure concernant les diverses réclamations que pourront adresser les exploitants. C'est le Conseil de préfecture qui est compétent dans les différents cas.

III

LES MODIFICATIONS A APPORTER A LA LOI DE 1910. PROJET MILLERAND (1).

Avant de terminer ce chapitre, il nous faut mentionner le dépôt sur le bureau de la Chambre d'un nouveau projet de loi sur le régime général des mines, présenté le 30 juin 1910 par MM. Millerand, ministre des Travaux publics, et Cochery, ministre des Finances (2).

Malgré que l'article 4 de la loi du 8 avril 1910 semble avoir solutionné la question des redevances sur les mines, les auteurs du projet nouveau ont estimé qu'il était nécessaire de la reprendre dans une loi qui, abrogeant complètement la loi du 21 avril 1810, instituerait un nouveau régime. Les dispositions de la loi du 8 avril 1910 ne font d'ailleurs que se combiner avec la loi du 21 avril 1810, et l'examen auquel il a été procédé a conduit le Gouvernement à introduire diverses modifications au texte de la loi de finances.

Le projet du 30 juin 1910 conserve le principe des deux redevances fixe et proportionnelle (art. 37).

---

(1) J. O. Annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 1910. Chambre des députés-10e législature. Session de 1910-n° 202.

(2) Ce projet est actuellement soumis à l'examen d'une Commission.

La loi de finances a élevé le taux de la redevance fixe à 0 fr. 50 par hectare, et l'a réduit à 0 fr. 15 par hectare pour certaines concessions de mines déjà mentionnées. Dans la pensée des auteurs du projet, cette nouvelle taxe de 0 fr. 50 est trop faible encore pour les résultats qu'on désire obtenir. Une taxe de 1 franc (art. 58) forcera davantage les concessionnaires à exploiter, et ne constituera pas une charge trop lourde pour l'exploitant qui voudra donner à son entreprise une activité convenable. D'ailleurs, le projet (art. 103) laissera aux concessionnaires, pendant une période de deux ans à dater de la promulgation de la loi, le droit de demander une réduction de périmètre.

Il ne leur semble pas davantage que la réduction de la taxe à 0 fr. 15 pour certaines petites mines puisse être maintenue. Une taxe aussi minime est injustifiée en fait, et, par suite de la nouvelle répartition des centimes additionnels entre les deux redevances instituée par la loi de finances, rend la redevance fixe plus minime encore; elle contredit ainsi à l'intention du législateur qui était de demander aux mines, sous ce rapport, une augmentation d'impôt. Ces mines devront payer une taxe de 0 fr. 30, taux primitivement accepté par le Gouvernement.

Le projet conserve enfin les dispositions relatives à la redevance proportionnelle, prescrites par l'article 4 de la loi du 8 avril 1910; il les reproduit dans son article 58, ainsi que toutes les mesures de détail prévues pour leur exécution.

Mais à l'occasion d'une modification dans l'assiette de la redevance proportionnelle, les auteurs du projet ont pensé qu'il y avait lieu d'insérer dans une nouvelle loi sur le régime des mines le principe, déjà

énoncé à l'article 59 du projet du 17 novembre 1908, d'un prélèvement de l'Etat sur les bénéfices exceptionnellement élevés non pas seulement des mines futures, mais encore des mines existantes. Ils estiment, en effet, que pour des raisons déjà énoncées, notamment que les mines constituent une « industrie monopolisée de fait, et à l'origine de laquelle l'Etat intervient par l'institution de la concession », il est juste pour lui de réclamer une certaine participation aux bénéfices lorsque ceux-ci s'élèvent au-dessus d'un certain revenu. En conséquence, l'article 60 dispose que si le produit net d'une année dépasse le dixième du capital de premier établissement, estimé comme étant le capital nécessaire actuellement pour établir la mine en lui faisant atteindre sa production effective maximum, cet excédent supportera au profit de l'Etat une redevance supplémentaire de 20 °/₀. Toutefois cette disposition, pour ne pas être rétroactive, ne devra atteindre que « l'accroissement des bénéfices actuellement acquis ». Il nous semble inutile de donner à ces dispositions de nouveaux développements qui ne sauraient que rappeler les arguments invoqués lors de l'étude de l'article 59 du projet de 1908.

Le nouveau projet, disons-le néanmoins, prévoit toutes sortes de garanties à accorder aux intéressés, Etat ou concessionnaires, pour enlever tout caractère rétroactif à ces nouvelles prescriptions, qui constituent une innovation des plus importante.

La nouvelle taxe n'atteindra que les plus-values futures, et le capital de premier établissement sera déterminé par le ministre des Travaux publics. La décision ministérielle pourra toujours faire l'objet d'un recours contentieux au Conseil d'Etat, lequel ramènera à un chiffre normal l'évaluation qui lui semblerait exagérée.

Le projet nouveau consacre donc une véritable participation de l'Etat aux bénéfices des exploitations minières quand ils dépassent un certain taux.

Il maintient également, malgré cette augmentation des charges qui vont peser sur l'industrie minière, la perception de centimes additionnels pour fonds de non-valeurs, ou prévus par les lois des 31 mars 1903 et 31 décembre 1907 pour retraites et allocations aux ouvriers mineurs. On prévoit, en effet, que les dispositions nouvelles pourraient provoquer un certain nombre de renonciations de la part des concessionnaires ; il serait, dans ces conditions, imprudent de priver le Trésor de ressources certaines.

Nous avons ainsi étudié les deux principales modifications apportées par le projet du 30 juin 1910 à l'assiette des redevances sur les mines, qui reste jusqu'à présent réglée par l'article 4 de la loi du 8 avril 1910.

Avant de terminer notre étude, il nous faut encore mentionner deux innovations, que ne contenait pas le projet de loi de 1908.

L'article 63-§ 3 du nouveau projet prévoit encore que, sur la demande des concessionnaires, il pourra être fait un abonnement, mais pour les exploitants seulement dont les mines continueront à voir leur produit net déterminé par l'évaluation administrative.

Quant aux mesures nécessaires à l'application de la loi éventuelle, ainsi que celles qui concernent l'évaluation du produit net, elles seront réglées et prévues par des règlements d'administration publique (1).

---

(1) Disposition contenue à l'article 4. Loi du 8 avril 1910.

Avec l'étude de ce dernier projet, nous avons ainsi passé en revue les différentes innovations apportées depuis cette année au régime des mines.

Ces modifications ont été provoquées par l'extraordinaire développement de l'industrie minière au cours du XIX^e^ siècle. On s'est rendu compte qu'elle constituait une source de richesses considérable, et le but du législateur, tout en aidant au plus grand développement de cette industrie, est actuellement de faire participer l'Etat dans une certaine mesure à ces bénéfices naturels ; il fallait, à cet effet, trouver une formule qui permît d'arriver à cette fin, tout en restant respectueuse des droits des exploitants de mines.

CHAPITRE III

Valeur de la réforme de la loi de 1910. et des réformes proposées.

S'il est difficile de juger la situation créée par la loi de 1910, celle-ci n'ayant pas encore donné lieu à une réalisation pratique, il est plus difficile encore d'apprécier ce que pourraient être les effets des projets tendant à instituer une participation aux bénéfices.

Cependant, des critiques souvent très vives ont été formulées, soit par des chambres de commerce (1), soit par des congrès miniers (2), soit enfin par certains auteurs (3). Il est intéressant de les examiner.

A vrai dire, ces critiques sont de deux sortes : les unes sont d'ordre purement juridique, et répondent en somme à cette idée que les dispositions nouvelles ont un caractère rétroactif et que l'augmentation des redevances constitue une violation du contrat qui lie l'Etat aux concessionnaires.

D'autres sont d'ordre économique et social. Ce sont les plus vives et les plus importantes. Elles sont indi-

---

(1) Marseille, Lyon, Nimes, Lille, Aurillac, Aubenaz.
(2) Nancy 1909. Bruxelles 1910.
(3) Leroy-Baulieu. *L'Économiste français*, 28 août 1909, p. 305, 307.

quées dans certains rapports de chambres de commerce et dans de nombreuses notes émanant des concessionnaires de mines. Elles avaient été déjà présentées à la Chambre des Députés et au Sénat lors de la discussion du projet Caillaux et du projet Cochery.

Reprenons donc les unes et les autres, en étudiant successivement :

1° Les critiques d'ordre juridique ;

2° Les critiques d'ordre économique et social.

I

CRITIQUES D'ORDRE JURIDIQUE

A. — *a*) Les dispositions de la loi de 1910, au dire de plusieurs auteurs, constituent une violation du contrat intervenu entre les concessionnaires et l'État. La mine, en effet, constitue une véritable propriété au même titre que toutes les propriétés territoriales ou autres. Cette propriété a été créée en vertu du droit de priorité des inventeurs de la mine, des travaux de recherche exécutés par eux et enfin de la consécration donnée par l'État reconnaissant ces droits. D'ailleurs, ajoutent ces auteurs (1), la meilleure preuve qu'il existe entre l'État d'une part et le concessionnaire d'autre part un véritable contrat synallagmatique, c'est qu'il est annexé un cahier des charges à chaque décret de concession. Par ce cahier des charges, l'État impose au concessionnaire certaines obligations, notamment celle de

(1) Conférence faite à Bruxelles, le 17 septembre 1910.

payer les redevances, mais en échange lui garantit le maintien de la propriété minière aux conditions dans lesquelles elle lui fut accordée.

Les redevances, en effet, ont été établies par la loi de 1810 qui en a organisé le régime, et depuis cette époque toutes les concessions ont été instituées en vertu de cette loi. Le cahier des charges de ces concessions constitue pour chacune d'elles une sorte de charte dont ni l'une ni l'autre des parties ne peut modifier les dispositions. L'article 4 de la loi de 1910, à n'en point douter, consacre la rupture de ce contrat formel résultant de la loi de 1810, et les concessionnaires protestent à juste titre contre cette violation de leurs droits (1).

b) Une seconde critique, qui dans l'esprit de ceux qui la formulent n'est pas moins importante, peut encore s'adresser aux dispositions nouvelles. L'élévation du taux des redevances (2), en effet, offre un caractère indéniable de rétroactivité, car l'augmentation porte sur les concessions actuellement existantes. Il y a là un bouleversement total en perspective des situations acquises et il est à craindre que l'État, en consentant à une pareille violation de la loi de 1810, en répudiant ainsi les contrats passés entre lui et les concessionnaires, contrats qui instituent ces derniers propriétaires en vertu et aux conditions de la dite loi et du cahier des charges,

---

(1) Chambre de commerce d'Aubenaz (Ardèche) — 23 février 1910 — Projet de loi sur les redevances des mines.

Chambre de commerce de Nîmes, 2 février 1910 — Rapport Maureau sur les redevances des mines.

Chambre de commerce de Lille, 11 février 1910 — Rapport Descamps sur les redevances des mines.

(2) Et à plus forte raison une élévation nouvelle comme celle du projet Millerand.

n'érige en principe l'anéantissement facultatif du droit de propriété qui en fait se trouve être subordonné à la volonté de toute majorité venant à détenir le pouvoir.

B. — *a*) Telles sont les deux grosses critiques d'ordre juridique adressées aux dispositions nouvelles ; nous allons en dégager la portée et essayer d'en comprendre la valeur.

Que vaut la première critique ? Il nous faut, à ce sujet, envisager quelle est à l'heure actuelle la situation juridique du concessionnaire de mines vis-à-vis de l'État. Les auteurs ont été très partagés sur la base à donner à la concession de mines. Tandis que certains, comme Proudhon, veulent y voir un contrat, d'autres, comme Ducroc et Berthélemy, considèrent le concessionnaire de mines comme un propriétaire ordinaire. Cette idée est évidemment celle qui se dégage de la loi du 21 avril 1810, et l'article 7 de la loi est très catégorique sur ce point : L'acte de concession, dit-il en substance, donne la propriété perpétuelle de la mine qui est transmissible comme tous les autres biens et dont on ne peut être exproprié que dans les cas des autres propriétés, suivant les règles du Code civil et du Code de procédure.

Certes, le législateur de 1810 n'a pas toujours eu cette conception, et a longuement hésité entre la pensée de faire de l'exploitant un concessionnaire de travaux publics, ou de le considérer comme un propriétaire.

Lors de la première rédaction du projet qui devait devenir la loi de 1810, la mine fut considérée comme une propriété, mais propriété d'un genre particulier, et c'est aux premières discussions de la loi qu'il nous faut rechercher l'explication de l'idée de déchéance

qui s'était maintenue, malgré que l'on considérait de plus en plus la mine comme une propriété légalement assimilable à une propriété immobilière.

Sous l'influence de Napoléon, qui ne voulait pas de la déchéance, on a fait prévaloir la conception du concessionnaire de mines : *propriétaire ordinaire*, mais astreint cependant à certaines conditions. C'est à nouveau l'idée de contrat qui réapparaît. Les deux idées de propriété et de contrat se sont fait jour simultanément ; alternativement et à maintes reprises, elles ont eu les faveurs du législateur de 1810, et c'est finalement l'idée de propriété qui l'emporta ; mais en adoptant ce système, on hésita, si bien que l'instruction du 3 août 1810, qui devait interpréter la loi du 21 avril, sembla considérer l'acte de concession comme un contrat.

En 1838, l'adoption de la disposition autorisant en certain cas le retrait de la concession fit réapparaître l'idée de contrat, et lors de la discussion du projet, chacun pour expliquer la légitimité de la déchéance, fit valoir ses idées personnelles : les uns ont parlé de contrat de droit privé (concession de la mine avec obligation d'exploiter comme prix), les autres, de contrat de droit public, d'autres, enfin, arguant que la concession résultait d'un acte de souveraineté, pensaient que les droits du concessionnaire résultaient d'un contrat administratif, et qu'en conséquence l'idée d'une déchéance possible était parfaitement justifiable.

En résumé, la loi de 1838 a mis à la base de toute concession l'idée d'un contrat de droit public.

Que pouvons-nous actuellement conclure de la situation juridique du concessionnaire de mines ? Devons-nous le considérer comme un propriétaire ordinaire ou comme un concessionnaire de travail public ? Dans ce

dernier cas seulement il y aura contrat, et les critiques adressées aux dispositions nouvelles trouveront leur pleine justification.

En raison de l'adjonction d'un cahier des charges à l'acte de concession, on serait tenté ou de considérer l'exploitant comme un concessionnaire de travail public public, ou alors d'envisager, avec Haurion, la mine comme une propriété d'un caractère administratif extrêmement prononcé.

Mais la justification de l'existence du cahier des charges est facile : dans la pratique, en effet, l'administration a pris l'habitude d'insérer dans l'acte de concession des obligations spéciales non prévues dans la loi, et en fait, malgré que le concessionnaire, aux termes mêmes de la loi de 1810, soit un véritable propriétaire, il y a toujours un cahier des charges joint à l'acte de concession.

Ce cahier des charges, nous venons de le dire, contient des obligations spéciales au concessionnaire. Il ne peut en rien être comparé à celui qui intervient en matière de concession de travaux publics, en ce sens qu'il ne peut contenir que certaines clauses nettement déterminées. En 1859, en effet, le Conseil d'État s'est prononcé contre l'insertion de clauses non précisées dans la loi, cela, parce qu'avant tout la surveillance de l'administration doit se concilier avec la propriété pleine et entière du concessionnaire.

Plus récemment, dans un avis des 19 et 26 décembre 1907 (1), le Conseil d'État, appelé à se prononcer sur des clauses obligeant les concessionnaires à faire participer l'État et les ouvriers aux bénéfices de l'exploita-

(1) D. P., 3-45.

tion, ou réglant la durée du travail et les conditions de vente des produits, décida que « l'acte de concession ne pouvait imposer d'obligations perpétuelles, que si elles étaient compatibles avec la loi qui avait fait de la mine une propriété transmissible comme tous les autres biens ».

Donc, il n'est point d'analogie possible entre la concession de mines et celle de travaux publics. On ne peut pas davantage rapprocher les cahiers de charges qui interviennent dans l'un et l'autre cas.

Tandis qu'en matière de concession de travaux publics, le cahier des charges est l'ensemble des conventions qui fixent l'objet précis du travail à exécuter, en matière de mines au contraire, ce cahier ne peut comprendre que des clauses prescrivant des obligations spéciales pour faciliter l'exercice des droits de police et de surveillance sur l'exploitation.

Il n'est pas improbable de voir réapparaître l'idée de contrat dans un remaniement prochain de la législation minière, mais actuellement, étant données les dispositions de l'article 7 de la loi du 21 avril 1810, il nous est impossible de considérer le concessionnaire de mines autrement qu'un propriétaire ordinaire, qui évidemment ne se trouve lié à l'État par aucun contrat. Il nous faut donc normalement conclure que toute augmentation des redevances, même si elle constitue une participation de l'État aux bénéfices, est juridiquement admissible.

b) Il nous faut maintenant apprécier la valeur et la portée de la seconde critique. On reproche aux dispositions de l'article 4 de la loi du 8 avril 1910 de constituer un véritable « abus de pouvoir » par l'effet de la « rétroactivité » qu'elles comportent.

Réellement, la loi de finances de 1910 est-elle bien une loi rétroactive ?

Il ne pourra y avoir rétroactivité que s'il y a violation d'un contrat ; or, ainsi que nous venons de le dire, il nous semble que parler ici de contrat entre l'État et les concessionnaires intervenu sous le régime de la loi de 1810, c'est méconnaître le droit public. Une concession, en effet, est un acte de la puissance publique. Elle n'est pas, et n'a jamais été un contrat. C'est d'ailleurs la définition qui en est donnée par Giron, ancien président de la Cour de Cassation belge (1). « La concession, dît-il, résulte de conventions qui se forment entre les concessionnaires et l'institution générale, provinciale ou communale agissant en qualité de puissance publique. » Les concessions créèent, il est évident, des droits civils au profit des bénéficiaires et, en matière minière, les constituent propriétaires de la mine à perpétuité. A ces effets civils, le pouvoir concédant ne peut plus toucher, et une loi ne pourrait venir déclarer temporaire des concessions accordées à titre perpétuel, sinon il y aurait une violation de droits acquis malgré qu'ici nous soyons en présence, non pas de droits contractuels, mais de droits qui ont été accordés unitéralement par l'État. Du moment que ces droits ont été accordés, ils ne peuvent plus être retirés. Une loi qui attenterait à ces droits, sans indemniser les bénéficiaires, serait une loi de spoliation.

Cependant en ce qui concerne les redevances, nous sommes en matière fiscale, et là, comme en matière de police, il ne peut être question de droits acquis. Un exploi-

---

(1) *Dictionnaire de droit public et administratif*, article. Concession.

tant ne pourrait prétendre que l'aggravation des redevances constitue une violation de ses droits, pas plus qu'il ne pourrait le faire si un règlement de police interdisant l'emploi de câbles d'aloès venait prescrire l'emploi de câbles d'acier.

Ainsi actuellement en Belgique, on parle de supprimer la redevance proportionnelle pour la remplacer par la patente des sociétés anonymes ; cette modification serait tout à fait licite, car l'Etat n'a pas plus garanti l'immutabilité fiscale aux mines qu'aux particuliers. La rétroactivité, en matière fiscale, n'existe que si l'on applique l'impôt à des faits antérieurs au vote de la loi, mais on ne saurait taxer de rétroactive, la mesure fiscale qui s'applique à dater de son vote.

II

CRITIQUES D'ORDRE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Ces critiques sont de beaucoup les plus importantes ; elles s'adressent d'une part à l'augmentation des redevances et d'autre part à l'idée de progressivité inscrite dans le projet déposé à la Chambre le 30 juin 1910 sur le régime général des mines. Nous allons les exposer successivement, nous réservant de les critiquer plus tard.

A. — *a*) Les concessionnaires de mines protestent vivement contre les dispositions nouvelles. La majoration des redevances adoptée est, en effet, colossale et risque, à leur avis, de compromettre pour de nombreuses mines une prospérité due à de patients efforts ainsi qu'à une économie persévérante.

Il est à craindre, en effet, que l'élévation des chiffres

ne détourne pour l'avenir les capitaux et les initiatives, qui renonceront désormais à s'engager dans des entreprises où ils risqueraient d'être écrasés « par des charges nouvelles et inconsidérées ».

En ce qui concerne la redevance fixe, cette taxe, disent-ils, apparaît dans notre régime comme un souvenir de l'ancienne servitude régalienne, plutôt que comme un impôt au sens propre du mot. Le principe même de tout impôt est d'être proportionné aux facultés des contribuables ; or, comme le dit M. Léon Sentupéry (1), entre l'étendue du domaine minier et sa richesse, il n'y a aucune relation. C'est pourquoi jusqu'ici on avait toujours pris soin de « réduire la redevance fixe aux proportions d'une espèce de droit de statistique sans conséquence » ; majorée, elle apparaît très vite comme un impôt inique, et le hasard, qui dans bien des cas a attribué à des mines pauvres les périmètres les plus étendus, rendra parfois cette iniquité intolérable.

Si les taux proposés par M. Barthou avaient été maintenus, l'augmentation eût été énorme et la redevance fixe multipliée par 10 serait passée de 120.000 francs à 1.200.000 francs, soit 1.000 °/₀ de hausse ; en y ajoutant le chiffre des centimes additionnels, ainsi que le fait remarquer le rapport sur les redevances minières de la Chambre de commerce du Cantal, elle eut atteint le chiffre considérable de 2 francs l'hectare (2).

Le taux de 0 fr. 50 adopté par la loi de 1910 reste très élevé et atteint un chiffre qui ne connaît aucun de

---

(1) Léon Sentupéry, Journal *Lyon Républicain*, 11 septembre 1909.

(2) Chambre de commerce d'Aurillac (Cantal), 20 février 1910. Sur le projet de redevances sur les mines.

nos concurrents étrangers, ni l'exploitant anglais, l'exploitation minière en Angleterre étant au point de vue des impôts soumise au régime de droit commun, ni l'exploitant belge, qui paie la redevance de 0 fr. 10 fixée par la loi de 1810, ni l'exploitant prussien qui ne paie pas de redevance fixe.

Le Gouvernement, pour justifier de cette élévation de la redevance fixe, explique dans l'exposé des motifs du projet qui devint la loi de finances, qu'il a choisi un « taux assez élevé pour que tout en restant aisément supportable pour ceux qui exploitent leurs concessions, la redevance fixe puisse constituer une charge assez sérieuse à l'égard de ceux qui les laissent dans l'abandon ».

En multipliant par 10 la redevance fixe, on aura une taxe « suffisante pour empêcher l'abus de la conservation de terrains trop étendus dont on fait valoir la richesse de façon insuffisante, sans être excessive pour les mines de médiocre productivité ».

Mais à cette justification, il convient de faire remarquer qu'étant donné la condition, dans l'ensemble assez médiocre, du sous-sol français (1), il n'y a aucune chance sérieuse que des concessions susceptibles d'exploitation rémunératrice soient aujourd'hui laissées dans l'abandon, et M. Pradel dans son rapport à la Chambre de commerce de Lyon signale que bien au contraire il est à craindre que la surcharge ait pour seul résultat de décourager les détenteurs actuels de concessions. Dans ces conditions, ajoute-t-il, il sera à peu près certain que personne ne se substituera aux renonciataires

(1) Paul Leroy-Baulieu, *Economiste français*, 1909, p. 305.

et que la source fiscale, au lieu de devenir plus forte, comme semble l'espérer le gouvernement, sera sur ce point simplement tarie (1).

Un autre grief très important est adressé à la surcharge comparativement très lourde de la loi de 1910. Elle frappera les exploitation minières sans aucun égard à leur prospérité ; telle affaire incapable de rémunérer son capital paiera cinq fois plus qu'une autre distributrice de gros dividendes. D'une manière générale, en effet, la richesse d'une mine est sans rapport avec l'étendue de son périmètre. Sans doute, dans les parties régulières des puissants gisements du Pas-de-Calais et du bassin de Briey, on peut admettre à priori qu'une grande concession contienne plus de charbon ou de minerai de fer qu'une petite, mais telle petite concession pourra faire deux fois plus de bénéfices à la tonne si son charbon est meilleur ou ses conditions d'exploitation, plus favorables. Du reste, en ce qui concerne la majorité des exploitations dans les divers bassins, et il s'agit au moins des 3/4 des mines de France, l'étendue d'une concession ne signifie rien quant à sa richesse. On exploite sur une petite partie entourée d'énormes surfaces stériles qui souvent ont été comprises dans les périmètres pour de simples raisons de commodités administratives. Il est d'autant plus choquant de frapper l'exploitant pour ces surfaces stériles que, s'il lui est loisible de renoncer à sa concession, il ne peut pas librement faire réduire son périmètre, cette faculté étant subordonnée à l'agrément souverain de l'administration.

(1) Chambre de commerce de Lyon. Rapport Pradel sur le projet de loi sur les redevances des mines (16 déc. 1909).

Il peut arriver aussi que des exploitants conservent inactives un certain nombre de concessions pauvres, normalement inutilisables, en vue d'un relèvement passager des cours des métaux, ou encore qu'ils détiennent des concessions étendues et depuis un certain temps inexploitées, mais où les recherches en cours indiquent que les propriétaires, jusqu'ici malheureux, n'ont pas perdu tout espoir. L'application à ces exploitations du taux majoré prévu par le projet aboutira, ainsi que le fait observer le rapport présenté par la Chambre de commerce du Cantal, à un écrasement irrémédiable et les vouera nécessairement à un abandon définitif; et loin de faire exploiter des concessions nouvelles, comme semble le croire M. le ministre des Finances, il est à craindre qu'un relèvement trop fort de la redevance fixe ajoute, à l'abandon définitif de concessions inexploitées l'arrêt de l'exploitation d'entreprises malheureuses ou médiocres (1).

D'autre part le taux de la redevance proportionnelle est majoré de 5 à 6 °/₀ du produit net. C'est là une augmentation exorbitante et injuste, qui va à l'encontre du principe de 1810, lequel a servi de base pour les prévisions des dépenses sur lesquelles se sont

(1) En 1907, année particulièrement favorisée, sur 1.485 concessions, 608 sont exploitées seulement ; sur ces 608 concessions, 240 sont en gain pour 87.944.000 francs. Les pertes des autres sont de 37.516.000 francs.

D'où bénéfice net de la généralité de l'industrie minière française (en une année exceptionnelle) = 50.000.000 se répartissant en 240 concessions sur 608.

Sur les 368 autres, nul doute qu'une proportion assez forte soit hors d'état de supporter un supplément de charges qui atteindra très vite un chiffre écrasant pour elles.

fondées les exploitations existantes (1). De plus, malgré cette première augmentation, elle portera désormais non plus seulement sur les produits proprement dits de la mine mais encore sur ceux des industries annexes. Nombre de mines, en effet, font remarquer les concessionnaires, ne s'en tiennent pas nécessairement à l'extraction et à la vente du produit brut ; beaucoup d'entre elles notamment, parmi les houillères, transforment une partie de leur charbon en coke ou en agglomérés, emploient leurs produits inférieurs à fournir de l'énergie électrique, à fabriquer du gaz, etc... Elles ont créé des industries dites annexes qui pourraient aussi bien fonctionner à côté d'elles, et que la jurisprudence du Conseil d'État considère comme indépendantes de l'exploitation minière au point de vue de la redevance.

En ce qui concerne ces industries, ajoute-t-on, l'exploitant était jusqu'alors considéré comme un industriel ordinaire et soumis aux impôts de droit commun, notamment à la patente. Cette taxation avait l'avantage de frapper peu rudement le concessionnaire et apportait au département et à la commune, soit en principal, soit surtout au titre des centimes additionnels, une source de revenus considérables que la redevance ne leur offrira pas.

La redevance proportionnelle porte désormais sur la généralité des industries établies par le propriétaire de la mine. On ne peut se dissimuler que le « redressement » adopté va entraîner pour les mines un important supplément de charges, et en même temps porter

(1) Chambre de commerce du Cantal, 20 février 1910.

un préjudice considérable aux budgets départementaux et locaux. De plus, depuis quelque temps, à côté des industries annexes exploitées par des compagnies minières, il s'est établi en France un nombre assez considérable d'établissements de même nature qui fabriquent les mêmes produits avec les charbons reçus de l'étranger ; ceux-ci n'étant pas « annexes » continuent à n'être frappés que du droit de patente et vont spontanément être placés dans une situation très privilégiée par rapport aux fabriques d'agglomérés des mines françaises, qui ont déjà de la peine à soutenir la concurrence envahissante.

En outre, aux termes des nouvelles dispositions, le revenu net des Sociétés minières par actions sera évalué différemment ; au lieu d'être, comme actuellement, apprécié par l'Administration, le revenu sera forfaitairement admis comme égal au montant total des sommes distribuées aux actionnaires et aux porteurs de parts. Cette transformation, certes, peut être admise, car le fait qu'en maintes circonstances le revenu net se soit revélé inférieur au dividende distribué par les compagnies n'est pas niable (1). Il n'est pas douteux, pense encore M. Pradel, que, dans l'ensemble, la taxation au dividende constituera une importante surcharge. Cependant l'adoption de cette base aura un tel caractère de logique, apportera avec elle de telles simplifications, réduira à un tel point les incertitudes d'évaluations que les exploitants sont tentés d'y souscrire ; mais deux points des dispositions nouvelles appellent d'énergiques restrictions.

---

1. Lyon, Chambre de commerce. Rapport Pradel, 16 décembre 1909.

Il est inadmissible, tout d'abord, que l'Administration prétende se réserver chaque année le droit de choisir, pour en faire la base de la redevance proportionnelle, soit le dividende soit le revenu net, suivant que l'un ou l'autre sera plus élevé.

Il est tout aussi inadmissible, si l'on taxe le dividende, de taxer en même temps l'intérêt et l'amortissement des emprunts.

Dans le système d'évaluation du revenu net établi par la loi de 1810 et la pratique administrative, en effet, le fisc suppose la vie de la mine limitée à la durée de l'exercice considéré. La matière imposable est constituée par la différence entre les frais occasionnés par les travaux d'exploitation et le produit des ventes. Si l'exploitant a des réserves, le fisc ne tient pas compte de leurs revenus, car, les ayant déjà imposées quand elles ont apparu en recettes, il compterait deux fois la même valeur. De même, si l'exploitant à fait des emprunts, le fisc ne tiendra pas compte des arrérages, car, ayant déjà retranché de la matière imposable le montant des travaux soldés par l'emprunt, il compterait encore deux fois la même valeur, mais alors à son préjudice.

Avec la taxe au dividende, au contraire, on considère la mine comme un « organisme vivant qui se prolonge dans le passé et dans l'avenir ». Le dividende n'est plus, comme dans le mode précédent, l'expression exclusive de la situation en pertes et en bénéfices d'un exercice isolément considéré ; « il tient balance des charges et profits légués par le passé ou attendus dans l'avenir ». Selon les cas, l'exploitant prélève sur les bénéfices des années antérieures mis en réserve, ou bien il économise pour l'avenir ; il emprunte, et pour ne point se retrancher toute rémunération dans le présent, il répartit

sur les années à venir les charges de l'amortissement.

Il en résulte que l'évaluation des bénéfices dans les deux systèmes repose sur des méthodes absolument différentes, et il serait contraire à toute équité et à tout bon sens que le fisc pût à son gré passer de l'un à l'autre système, ou ayant adopté l'un, lui appliquer les procédés de l'autre. Cette observation est capitale, car, dans toutes les sociétés industrielles françaises, il est à remarquer qu'on recherche avant tout la stabilité du dividende en distribuant moins qu'on ne gagne dans les années prospères, et en empruntant aux réserves dans les années malheureuses. Il serait, en effet, prodigieux que le fisc pût à volonté imposer le bénéfice réel quand il est supérieur au dividende et réciproquement. Ce procédé constituerait une fraude véritable, grâce à laquelle le législateur porterait le taux de l'impôt à un chiffre encore plus élevé.

b) Une seconde innovation qui soulève des critiques plus vives encore est la participation de l'État aux bénéfices. Les exploitations minières auront à supporter du chef de ce nouvel impôt une *redevance progressive supplémentaire* appliquée à tous les bénéfices dépassant le capital de premier établissement. Cette redevance variera de 5 à 20 % sui-vant le chiffre des bénéfices (1). Son principe fut formulé dans le projet de M. Caillaux. Mais la loi de finances du 8 avril 1910 n'en conserva pas la disposition. Les inquiétudes, cependant, sont loin d'être calmées dans les milieux miniers, car l'article 60 du projet de loi sur le régime général des

(1) Art. 2. Projet déposé par la Commission du budget le 27 juillet 1909.

mines, présenté à la Chambre le 30 juin 1910 par MM. Cochery et Millerand, reprenant à nouveau l'idée d'une participation aux bénéfices, propose de prélever au profit de l'État une redevance complémentaire de 20 °/₀ sur l'excédent du produit net qui dépassera le dixième du capital de premier établissement.

Des difficultés de tout ordre, en effet, s'opposent à la réalisation pratique d'une telle mesure et notamment la définition de ce qu'on appelle le « capital de premier établissement ». « Cet impôt de superposition, dit M. Pradel (1) dans son rapport sur le projet de loi relatif aux redevances présenté en 1909, est absolument inadmissible, autant pour les concessions futures que pour les mines existantes, car, en outre qu'il prépare des difficultés presque innombrables, il présente pour l'industrie minière les dangers les plus graves. »

Certes, en raison de la gratuité des concessions, il semble que faire au moyen des redevances participer l'État aux bénéfices réalisés par les mines est une idée excellente. L'État, en effet, a des droits sur la mine qu'il convient de liquider au même titre que l'acte de concession liquide ceux des propriétaires superficiaires. Il est simple de faire ainsi participer la collectivité à une quotité déterminée de la dite richesse représentée par le gisement donné gratuitement au concessionnaire. Il n'en reste pas moins vrai que la mise en application d'une telle mesure risque fort « de violer les principes, de contredire au sens pratique et d'inquiéter gravement l'industrie pour un rendement présentement nul et qui autant qu'on peut en juger n'a aucune chance prochaine d'être sérieux ».

---

(1) Chambre de Commerce de Lyon, 16 décembre 1909.

En outre, aux termes du projet du 30 juin 1910 l'emprise progressive de 20 °/₀ sur le revenu net ne doit être prélevée que lorsque le produit net de la concession aura dépassé « le 1/10 du capital de premier établissement estimé comme étant celui qui serait actuellement nécessaire pour établir la mine avec la production effective maximum qu'elle a pu atteindre avec le concessionnaire actuel ».

Comment va-t-on calculer ce capital de premier établissement ? Sera-ce le capital réellement investi ? L'évaluation alors ne sera pas dénuée de complexité ni de pittoresque pour des entreprises qui, comme Anzin, existent depuis plus de cent cinquante ans ou qui, comme certaines mines de la Loire, ont plusieurs siècles d'existence. Sera-ce le capital nécessaire pour mettre la mine en état de faire sa production actuelle maxima ? Il semble que ce sera là le mode d'évaluation. Mais alors sur quelle base va se faire cette évaluation ? Ce sera une tâche très délicate pour le fonctionnaire qui en sera chargé, car chaque siège d'extraction, chacune des galeries superposées a été affecté de difficultés spéciales correspondant à des dépenses variables et à des rendements inégaux. Il faudra donc tenir compte « des séries de variantes » qui ont pu se présenter au cours d'une exploitation, et ce ne sera pas là une tâche facile. Comment, en effet, l'administration répondra-t-elle au concessionnaire qui pour démontrer que l'évaluation officielle est trop faible produira un état de ses dépenses réelles ; et d'autre part, comment l'exploitant, qui a effectivement englouti dans sa mine des capitaux supérieurs au chiffre fixé, sera t-il en état de prouver que les dépenses engagées par lui étaient vraiment nécessaires pour atteindre le résultat

obtenu (1), et qu'aucune de ces dépenses ne répond à une fausse manœuvre ?

Il y a là, plus encore pour les mines métalliques que pour les houillères, car les recherches dans ces mines sont très hasardeuses, une incertitude de tous les instants tout à fait décourageante pour l'industriel qui expose ses capitaux, sans savoir si ses dépenses seront reconnues comme « nécessaires ».

Comme garantie, les exploitants de mines pourront soumettre leurs réclamations au Conseil d'État qui sera appelé à connaître en appel de toutes ces évaluations attaquées. Mais comment sera-t-il mieux renseigné que les appréciateurs officiels ? Il y aura autant d'instances que de mines, et de là naîtront mille conflits très délicats. Ce n'est pas sans grands regrets de leur part, que les concessionnaires verraient, au moment où la procédure de la taxation au dividende fait apercevoir la possibilité d'un fonctionnement plus simple de la redevance, s'ouvrir une matière illimitée à conflits et à discussions.

De plus, la formule de la redevance complémentaire inscrite au projet de 1910 est tout à fait arbitraire en soi. Une fois en effet le principe admis, quelle barrière s'élèvera contre une modification possible de la part du gouvernement ? Il n'y a de justification ni au chiffre de 10 % fixé comme limite du libre bénéfice de la mine, ni à celui de 20 % montant de l'emprise ultérieure de l'État. Et rien ne s'opposera à ce que plus tard le premier de ces quantums soit abaissé à 8 ou à 6 et le second porté à 30 ou 40. Il n'y a aucune bar-

(1) Chambre de commerce de Lyon.

rière logique opposée dans un sens ou dans l'autre.

Tels sont les dangers créés par la participation de l'État aux bénéfices, et en envisageant les difficultés pratiques considérables que soulèverait son application, on est fort peu tenté de souscrire à une telle innovation, qui en somme ne procurerait au Trésor que de minimes ressources, car, en raison de l'énormité des frais de premier établissement, il semble qu'un très petit nombre d'exploitations puisse gagner plus de 10 %.

B) Que valent ces critiques ? Reprenons les unes et les autres, et analysons tout d'abord celles relatives à l'augmentation des redevances.

a) En ce qui concerne la redevance fixe, nous pensons que le chiffre de 0 fr. 50 adopté par l'article 4 de la loi du 8 avril 1910 ne justifiera plus les critiques adressées aux propositions exorbitantes inscrites dans les projets précédents.

Ce taux de 0 fr. 50, en effet, semble devoir concilier les intérêts de tous : ceux de l'État d'abord, à qui cette augmentation apportera un supplément de ressources, et ceux des concessionnaires ensuite, qui, pour payer une redevance fixe plus importante que celle ridiculement minime à eux imposée par la loi de 1810, ne risquerait pas de voir péricliter leurs entreprises.

Quant à la redevance proportionnelle, outre qu'elle porte désormais sur la généralité des industries établies par le propriétaire de la mine, elle subit une majoration de 1 % et est élevée de 5 à 6 %.

Ce « redressement », ne nous le dissimulons pas, va entraîner pour les mines un très important supplément de charges, en même temps que la suppression de la patente sur toutes sortes d'exploitations qui y

étaient soumises soulève déjà de la part des défenseurs naturels des budgets locaux des plaintes justifiées.

Cependant, un grief plus sérieux peut être adressé au nouveau mode de répartition de la redevance proportionnelle que, malgré les protestations adressées aux divers projets, l'article 4 a maintenu. Il s'agit de la taxation au dividende pour les mines exploitées par des sociétés par actions ou par des sociétés en commandites ou à parts d'intérêt. L'article 4 les distingue, en effet, des sociétés dont l'objet principal est le partage en nature des produits entre les associés, et qui par conséquent ne distribuent pas de dividendes. Or, aux termes mêmes de l'article 4, il résulte pour ces deux catégories de mines une inégalité de traitement provoquée par la double assiette admise pour la redevance proportionnelle. D'une part en effet, il y a *évaluation du produit net par voie administrative*, c'est-à-dire maintien du régime antérieur pour les sociétés dont l'industrie minière n'est pas l'objet principal, ou qui distribuent en nature les produits de leurs mines ; d'autre part, *évaluation forfaitaire* pour les sociétés uniquement minières. Dans le premier cas, l'évaluation est plus ou moins arbitraire, et ne tient pas compte de certaines charges qui cependant grèvent le prix de revient des produits des mines de la société et diminuent son bénéfice. Dans le second cas, au contraire, l'évaluation tient compte de toutes les charges de la société et partant est très équitable.

Pour les sociétés par action, la procédure d'évaluation sera très simple. Après avoir calculé le produit net, on en défalquera les impôts et les charges diverses. Sur l'argent liquide restant, on mettra des réserves, des amortissements, et les dividendes distribués aux actionnaires ne représenteront qu'une fraction de cet argent.

Il en sera bien autrement pour les sociétés dont le produit net sera taxé d'après l'évaluation administrative. Celles-ci continueront à amortir les dépenses dans l'année même où elles auront été faites.

Il pourra se faire alors que les bénéfices soient nuls et les dépenses énormes, d'où il résultera que, sans aucune raison imputable à la nature ou aux conditions d'exploitation du gisement, on pourra voir deux usines voisines donnant le même produit être soumises à des régimes très différents, parce que l'une appartiendra à la première catégorie et l'autre à la seconde. Cette exploitation, à n'en point douter, mettra les usines dont le produit net doit continuer à être évalué par voie d'évaluation administrative dans une situation d'infériorité flagrante, car aux termes du décret du 24 décembre 1910, la redevance proportionnelle sera calculée pour ces mines d'après le produit net de l'exploitation pour *chaque concession*, tandis que pour celles dont le produit net résulte d'une évaluation forfaitaire, elle sera établie sur *l'ensemble* des concessions exploitées par une même société. Dans le premier cas, les pertes éventuelles de certaines mines ne pourront être déduites des bénéfices des autres mines de la société, alors que pour les exploitants taxés sur les bénéfices distribués, la redevance sera calculée sur un produit net de l'ensemble des mines, c'est-à-dire pertes des unes déduites du bénéfice des autres.

Nous ne remarquons rien dans le texte de la loi de finances qui obligait le règlement d'administration publique du 24 décembre 1910 à consacrer une telle différence de traitement, et il eût été désirable que le Conseil d'État, au moment où l'assiette de la redevance était si profondément remaniée, modifiât « des errements

qui n'étaient justifiables que lorsqu'ils s'appliquaient à tous les intéressés sans exception, et qui d'ailleurs, comme la plupart des règles suivies pour la perception de la redevance, ne résultaient que de circulaires ministérielles et non de textes de loi, ni même de règlements d'administration publique ».

En ce qui concerne l'amortissement, nous retrouvons la même inégalité de traitement.

Les sociétés, dont l'objet principal n'est pas l'extraction du minerai, doivent amortir totalement leurs dépenses dans l'année même où elles ont été faites. Les exploitants protestent avec raison contre cette disposition qui est contraire à toute équité, car, avant d'arriver à un bénéfice réel, les dépenses étant extrêmement élevées pendant les premières années de mise en valeur, il faudra compenser les pertes par des recettes ultérieures. Il serait légitime en conséquence que les dépenses ainsi faites soient amorties dans un délai plus ou moins long, et qu'on puisse reporter d'année en année l'excédent éventuel des dépenses sur le produit brut.

Une telle formule serait d'autant plus juste, que les sociétés pour lesquelles le calcul de la redevance se fait par *évaluation forfaitaire* sont à même de faire tous les amortissements qu'elles jugent convenables, sans que l'Administration puisse intervenir. Ces fonds d'amortissement échappent ainsi définitivement à la redevance et sont employés soit à des travaux neufs, soit au remboursement de capital aux actionnaires. Il serait souverainement injuste que les sociétés qui sont taxés par voie administrative ne puissent constituer aucun fonds d'amortissement. D'ailleurs on pourrait établir cet amortissement une fois pour toutes à la tonne, et il en serait tenu compte dans le calcul de la redevance,

qu'elle soit établie chaque année ou par abonnement.

Il eût été désirable, en ce qui concerne les sociétés par action, que le règlement d'administration publique fît intervenir dans l'établissement des dépenses à déduire du produit brut pour avoir le revenu net imposable les intérêts des capitaux empruntés à l'occasion de la mine et qui constituent une charge de l'exploitation au même titre que les dépenses pour les travaux ou les salaires.

b) On pourrait quelque peu aussi s'étonner des critiques unanimes adressées à la participation de l'État aux bénéfices, car l'idée d'un tel prélèvement semble juste en soi. En raison même de la protection accordée aux exploitations et surtout en raison de la gratuité de l'octroi de la concession, l'État concédant nous paraît avoir le droit de tirer un profit de la concession.

Cependant l'application d'un tel principe, légitime en lui-même, est dangereuse dans la pratique car la tentation est forte de dépasser la limite, et il serait à craindre que peu à peu la mesure, en décourageant les exploitants, ne fasse tomber l'industrie minière aux mains de l'État, on en arriverait ainsi à la nationalisation des mines que réclament en ce moment de nombreux députés, ce qui à notre avis serait un système détestable. Nous n'avons garde d'aborder un sujet aussi étendu et complexe, mais qu'il nous soit permis de dire qu'il ne nous semble pas que les mines exploitées par l'État puissent donner de bons résultats, car d'une part, l'industrie exigera le charbon et le minerai à bon compte et d'autre part, les politiciens pousseront à la dépense, à la multiplication des fonctionnaires et à l'augmentation des traitements.

Il nous semble donc qu'il soit préférable, autant pour

l'État qui assurerait une charge très délicate que pour les propriétaires de concessions, les ouvriers et les consommateurs, de laisser entièrement l'exploitation des mines à l'initiative privée, sans intéresser en quoi que ce soit l'État à l'extension des opérations, parce qu'elle est mieux à même de la rendre productive de bénéfices.

Ainsi que nous l'avons déjà exprimé au début de ce chapitre, il est difficile de porter une appréciation bien définie sur le nouvel état de choses créé par l'article 4 de la loi du 8 avril 1910.

Nous ne saurions dire si les taux adoptés, en même temps qu'ils apporteront au Trésor un supplément d'impôt dont il a grand besoin, ne nuiront pas au développement de l'industrie minière, car les nouvelles dispositions n'ont pas encore reçu d'application pratique. Il était certain que la loi du 21 avril 1810 avait été faite à une époque où il fallait encourager le développement de l'industrie souterraine, et qu'elle ne cadrait plus avec les faits et les conditions de l'extraction moderne. Elle contenait des contradictions et était très insuffisante sur beaucoup de points, notamment en ce qui concerne les redevances. Cependant, ces diverses raisons exigeaient-elles un remaniement aussi considérable de la loi de 1810, qui, ne l'oublions pas, fut la cause principale du splendide essor de l'industrie minière en France ?

On conçoit, certes, qu'il soit nécessaire d'apporter des modifications à cette loi séculaire pour la mettre au niveau des nécessités nouvelles ; toutefois, il serait désirable que ces modications soient le résultat d'un

travail législatif sérieux, avec discussion publique devant les deux Chambres et examens préparatoires par des commissions réunissant toutes les compétences, et qu'elles ne soient point insérées dans une loi de finances révocable tous les ans, souvent votée avec précipitation et sous la pression de la nécessité de faire aboutir le budget.

Vu, le 2 mars 1911,
Le Doyen
E. BINET

Vu : le président de la thèse,
Nancy, le 1er mars 1911,
J. GARNIER

Vu et permis d'imprimer :
Nancy, le 3 mars 1911,
Le Recteur de l'Académie,
CH. ADAM
Correspondant de l'Institut.

TABLE DES MATIÈRES

Pages.

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE. 5

INTRODUCTION. 9

Première Partie.

CHAPITRE I. — La redevance fixe 26

I. — Principe et nature juridique de la redevance fixe. 28

II. — Base de la redevance fixe 30

III. — Recouvrement 32

CHAPITRE II. — La redevance proportionnelle. 34

I. — Nature de la redevance proportionnelle . . . 35

II. — Bases de la redevance proportionnelle . . . 37

§ 1. — Produit brut et produit net. 42

§ 2. — Nature du produit net 49

§ 3. — Calcul du produit brut et évaluation des dépenses à en déduire pour obtenir le produit net 51

§ 4. — Jurisprudence du Conseil d'État. . . . 63

A. — Détermination du produit brut 65

B. — Évaluation des dépenses d'exploitation. . 79
1° Dépenses d'exploitation admises. . . . 82
2° Dépenses d'exploitation à rejeter . . . 84
III-1° Recouvrement 88
§ 1. — Procédure et recouvrement. 88
§ 2. — Réclamations. Dégrèvements 90
A. — Décharges et réductions 90
B. — Remise ou modération 93
§ 3. — Fonds de non-valeurs 96
§ 4. — Formation d'un fonds distinct. 97
2° Abonnements à la redevance proportionnelle . . 99

Deuxième Partie.

Chapitre I.
Section I. — Le projet de 1877 et ses précédents . 109
§ 1. — Historique 109
§ 2. — Texte et étude des modifications proposées. 116
§ 3. — Comparaison du texte proposé avec celui de la loi de 1810 117
Section II. — Loi du 27 juillet 1880 124
Section III. — Projets et propositions de loi (1886) . 125
§ 1. — Proposition de loi Francis Laur 127
§ 2. — Projet Baïhaut 130
§ 3. — Proposition de loi Desjardin-Verkinder . 135
§ 4. — Proposition de loi Wickersheimer . . . 137
§ 5. — Rapport de la commission, par M. Piou . 140
§ 6. — Projet de M. Jonnart. 148

Chapitre II. — Le régime de la loi du 8 avril 1910 . . 154
I. — Travaux préparatoires de la loi de 1910. . . 154
II. — La loi du 8 avril 1910 et le règlement d'administration publique du 24 décembre 1910 . . . 171

III. — Les modifications à apporter à la loi de 1910. Projet Millerand 177

Chapitre III. — Valeur de la réforme de la loi de 1910 et des réformes proposées 182
I. — Critiques d'ordre juridique 183
II. — Critiques d'ordre économique et social . . . 190

Imprimerie CRÉPIN-LEBLOND, Nancy.

IMPROBVS
OMNIA
VINCIT
LABOR